

Distr.  
RESTRINGIDA  
E/CEPAL/PROY.6/R.28  
9 de octubre de 1981  
ORIGINAL: ESPAÑOL

---

C E P A L

Comisión Económica para América Latina  
Seminario regional sobre metropolización  
y medio ambiente, organizado por la  
Comisión Económica para América Latina  
(CEPAL), el Programa de las Naciones  
Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA),  
La Prefectura Municipal de Curitiba y  
el Instituto de Pesquisa e Planejamento  
Urbano de Curitiba  
Curitiba, Brasil, 16-19 de noviembre de 1981



LIMA: ESTILO DE CRECIMIENTO, SEGREGACION SOCIAL Y  
POSIBILIDADES DE UNA POLITICA ALTERNATIVA

Julio Calderón, Romeo Grompone, Luis Olivera, Mario Zolezzi  
(Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo (DESCO))

Este estudio es parte del Proyecto CEPAL/PNUMA sobre "Cooperación horizontal en América Latina en materia de estilos de desarrollo y medio ambiente", adscrito a la Unidad de Desarrollo y Medio Ambiente de CEPAL.

Las opiniones expresadas en este trabajo son de la exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de las instituciones organizadoras del Seminario.

82-2-179



I N D I C E

|   | <u>Pág.</u> |
|---|-------------|
| 1. LIMA: UNA MODALIDAD DE CRECIMIENTO EN CUESTION .....   | 1           |
| 2. VIVIENDA Y CAPITAL INMOBILIARIO .....  | 8           |
| 2.1 Las condiciones que promueven un mercado habitacional frag-<br>mentado .....                                    | 8           |
| 2.2 Las vías de la concentración: de terratenientes, financistas<br>e industriales a promotores inmobiliarios ..... | 9           |
| 2.3 Urbanizadoras, control de la tierra e industria de la cons-<br>trucción .....                                   | 12          |
| 3. ESTADO Y VIVIENDA .....  | 15          |
| 3.1 Las alternativas de la acción estatal .....   | 15          |
| 3.2 El Estado como constructor .....  | 16          |
| 3.3 El Estado solamente promotor .....  | 17          |
| 3.4 El Estado, organizador de la estructura financiera de apo-<br>yo al capital privado en el Sector Vivienda ..... | 18          |
| 4. LOS ASENTAMIENTOS DE LOS SECTORES MAS POBRES .....   | 23          |
| 4.1 Los Tugurios .....  | 23          |
| 4.2 La formación de barriadas .....   | 26          |
| 4.3 Las condiciones de la autoconstrucción en Lima .....  | 27          |
| 4.4 Autoconstrucción, hiperconstrucción y mercantilización de<br>las relaciones sociales .....                      | 28          |
| 4.5 El autodesarrollo comunal como ideología .....  | 32          |
| 4.6 Estado, legislación y barriadas .....   | 33          |
| 5. LA PROBLEMÁTICA DEL TRANSPORTE .....   | 36          |
| 5.1 Transporte y segregación social .....   | 36          |
| 5.2 La competencia con el automóvil privado .....   | 39          |

|   | <u>Pág.</u> |
|---|-------------|
| 5.3 El predominio del microbús.....   | 41          |
| 5.4 Relaciones laborales en el transporte y tráfico urbano ..   | 44          |
| 5.5 La política del Estado en transporte, Prescindencia o<br>intervención selectiva .....   | 46          |
| 6. AGUA POTABLE EN LIMA: CONSECUENCIAS SOCIALES DE UN PROBLEMA<br>TECNICO .....   | 49          |
| 6.1 La situación en cuanto al abastecimiento .....  | 49          |
| 6.2 Barriadas. Mayores obligaciones económicas por un servicio<br>deficitario .....   | 50          |
| 6.3 El abastecimiento mediante camiones cisterna .....  | 51          |
| 6.4 Prescindencia del Estado, demandas sociales y valoriza-<br>ción de nuevas zonas .....   | 52          |
| 7. CRITERIOS PARA UNA POLITICA URBANA DIFERENTE .....   | 54          |
| 7.1 La necesaria redefinición de las modalidades de interven-<br>ción del Estado .....  | 54          |
| 7.2 Las medidas alternativas propuestas .....   | 56          |
| A. Sobre el uso del suelo urbano y acción del capital<br>inmobiliario .....   | 57          |
| B. Vivienda y Sistema Financiero .....  | 62          |
| C. Transporte .....   | 68          |
| D. Problema del agua .....  | 70          |
| E. Intervención de las Asociaciones de Pobladores en<br>problemas que les afectan, asignándole representa-<br>ción en los organismos competentes o creando otros<br>nuevos de concertación social ..... | 72          |
| 7.3 Lima es una ciudad de desencuentros .....   | 73          |

Se ha prestado relativa poca atención cuando se piensa en soluciones a los principales problemas de Lima Metropolitana, a la posibilidad de modificar su estilo de crecimiento. Sin embargo el fracaso de las distintas políticas de descentralización obliga a su consideración detenida.

La apropiación diferencial por parte del capital inmobiliario de los mejores terrenos agrícolas, y aún de otros sin esas características pero valorizados por diversas estrategias concertadas con el Estado, y la extensión de asentamientos humanos en arenales cada vez más alejados del casco urbano han dilapidado el espacio urbano y desestructurado el entorno social, especialmente de los sectores más pobres.

No cuestionarse la diferenciación entre mercado solvente y mercado no solvente lleva a aceptar de modo fatalista esta situación. Interesa mostrar que siendo cierta esta distinción en términos generales, una política mas activa del Estado en relación a la tierra urbana que evite el peso creciente de la renta derivada de las expectativas de su uso futuro, y de intervención directa como constructor y promotor puede extender los límites de quienes pueden acceder a la vivienda. Ello exige además una modificación de los criterios de administración de los fondos estatales recaudados con ese destino. De modo que no se puntale exclusivamente al capital inmobiliario en su actual modalidad de actuación sino que esté al servicio de satisfacer las necesidades habitacionales de los sectores de menores recursos.

En el casco urbano central sus zonas decadentes han llegado al umbral de hacinamiento tolerable incluso para sus propios moradores. En una ciudad donde la mercantilización de las relaciones sociales se ex -

tiende también a las barriadas, la autoconstrucción lleva frecuentemente a modalidades de arrendamiento y venta que conducen también a la turgurización. Y en todos los casos plantea problemas en cuanto a transporte y provisión de servicios básicos donde ha operado una lógica distorsionada por la cual los más pobres son quienes deben afrontar obligaciones económicas más gravosas.

Se considerarán aquí aspectos relacionados con suelo urbano, capital inmobiliario, políticas del Estado, tugurios y barriadas, transporte y servicios, no de modo simplemente expositivo, sino en perspectiva de definir una política urbana diferente. Ello implica medidas a corto y mediano plazo que generen un medio ambiente equilibrado y mejores condiciones de vida. Se requiere para esto tanto canales abiertos de diálogo entre el Estado y el conjunto de la sociedad como una nueva relación entre técnicos y organizaciones de pobladores y vecinos.

## 1. LIMA: UNA MODALIDAD DE CRECIMIENTO EN CUESTION

El explosivo crecimiento de Lima, ha preocupado a diversos organismos oficiales y privados por sus consecuencias económicas, sociales y ambientales y remitido al manejo de diversas alternativas de descentralización. La viabilidad de proyectos en tal sentido, requiere una redefinición de las funciones que el área metropolitana ha desempeñado y una nueva articulación de las relaciones entre empleo y residencia. Diversas experiencias en tal sentido han fracasado en otras ciudades de América Latina. Ello porque su resolución trasciende la voluntad de los planificadores, o aún de una implementación decidida por parte del Estado, si no se modifican el conjunto de causas que concentran en las metrópolis, lo principal de la producción industrial, de la actividad financiera y del Estado. Consecuencia de ello se crean allí, aunque insuficientemente, oportunidades de empleo o de articulación de estrategias de subsistencia que la desestructuración de relaciones sociales o la crisis en el agro no permite generar en este último ámbito.

Lima ha tenido algunas experiencias aisladas de descentralización basada en distintos supuestos, Ventanilla a principios de la década del sesenta, Villa el Salvador a partir de 1971. Ello al mismo tiempo que dificultó la provisión de servicios básicos por el factor distancia, no ha impedido que la mayoría de la población tuviera que seguir trasladándose en un tiempo mayor y en condiciones inadecuadas y onerosas a sus lugares de trabajo en el casco urbano tradicional.

Los planteamientos en torno a la descentralización se apoyan en la contundencia otorgada a las cifras absolutas. Lima tiene en la actualidad cerca de 5 millones de habitantes; para 1990 la proyección de población - en base a la tasa de crecimiento, calculada en función del anterior período intercensal

/do intercensal

do intercensal la estima en más de 8 millones de habitantes, y para el año 2,000 en más de 14 millones. Pero el catastrofismo de los números absolutos no sirve para encontrar soluciones factibles para evitar el crecimiento de la ciudad, más específicas que las atinentes al controvertido tema del control del aumento de la población. Mientras tanto, queda fuera de cuestión la modalidad del crecimiento mismo, estrechamente unida, como se verá, al problema de los usos del suelo urbano.

Diversos autores (1) así como las Naciones Unidas han señalado el carácter oligopólico del mercado de tierras urbanas con un peso decisivo de la renta de situación, y además la insustituibilidad de su oferta.

- 
- (1) No se han realizado en Lima investigaciones específicas sobre renta del suelo urbano. Sin embargo son avances en esta dirección los trabajos de Gustavo Riofrío "Se busca terreno para próxima barriada. Espacios disponibles en Lima 1974-1978-1990", DESCO 1978, la tesis de los arquitectos Núñez, Tovar, Guzmán y Zubieta sobre "Acción de las clases dominantes y política de vivienda" Universidad Nacional de Ingeniería, Lima, 1975, y la monografía de Estuardo Núñez sobre "Acción del capital inmobiliario convencional", preparado especialmente para este documento". Pueden esos aportes vincularse con una serie de trabajos sobre el tema, relacionados con América Latina o encarados desde un punto de vista teórico general, entre otros los de Oscar Yujnovsky "La renta del suelo y la configuración del espacio y del medio ambiente urbano" Revista Interamericana de Planificación, Vol. XI No. 41, Marzo 1977; Roxalba Todaro, "La renta de la tierra, algunos antecedentes teóricos" EURE, Vol. V No. 15, Julio 1978, Santiago de Chile; Jean Lojkin "Existe una renta del suelo urbano?" Documents d'analisi urbana, diciembre 74, Department de Geografia de la Universitat Autònoma de Barcelona; T.A. Broadbent "An attempt to apply Marx's theory of ground rent to the modern urban economy" Centre for Environmental Studies, Research Papers, London 1975; Christian Topalov "La urbanización capitalista" Editorial Edicol, México 1979; y Guillermo Geisse y Francisco Sabatini "Renta de la Tierra, heterogeneidad urbana y medio ambiente", en "Estilos de desarrollo y medio ambiente en América Latina" selección de O. Sunkel y N. Giglo, Fondo de Cultura Económica, México 1981.

/en el caso de Lima



En el caso de Lima, por lo demás, en un proceso relativamente rápido el comportamiento de los propietarios de las tierras no ha sido un obstáculo mayor para el desenvolvimiento del capital inmobiliario en zonas de expansión como condicionantes del nivel de renta y la decisión de construir. Esto a diferencia de lo ocurrido en otros países, en el caso de pequeños propietarios agrícolas o artesanales. De allí que los planes de acción y planificación con las densidades previstas en áreas de expansión, puede haber motivado coyunturalmente algunos desencuentros iniciales, con propietarios de tierras motivado por proyectos diferentes acerca de su uso futuro. Pero a la larga (como expondremos más adelante) han permitido estabilizar las inversiones y sentar las bases para su concentración con un activo papel del circuito financiero.

Ello condiciona a su vez los criterios de habilitación que formalmente la planificación imponía. Se especulará con la segura incidencia de las economías externas, sobre todo las inversiones del Estado en infraestructura vial y de servicios, que hará propicia la reserva de terrenos en algunas áreas, o parte de ellas, a la espera de su mayor valorización. No hay entonces una transparencia en los precios que se derive de una situación presente, sobre todo si se encuentra, no frente a la estrategia de capitalistas atomizados, sino de empresas inmobiliarias en condiciones de definir y producir su espacio urbano.

Esta modalidad de apropiación altera las condiciones del medio ambiente urbano y lo precipita a un proceso anárquico y regresivo. El suelo agrícola circundante a la ciudad aseguraba parte de la provisión de alimentos de ella, y además una apertura a espacios verdes y mercados no necesariamente elitista en cuanto a sus beneficiarios. Sobre estas zonas, más fáciles de proveer de agua y servicios básicos y menos expuestas a la contaminación ambiental por su alejamiento de centros fabriles, y en el caso de Lima, hasta con microclimas diferentes (que la propaganda de las urbanizadoras se en

carga de remarcar) se orientarán los sectores de mayores ingresos. Por lo demás, a esta renta diferencial determinada por las condiciones de habitabilidad, ya que crea de este modo un entorno físico que evita parte de las tensiones de la vida urbana, se agregan inversiones de diferente tipo relacionadas con la valorización paisajística que revisten la falsa imagen de ventajas naturales, y se canalizan en una ganancia varias veces mayor que los gastos realizados con este objetivo.

Proceso que se retroalimenta, porque esta concentración de sectores de altos ingresos conllevará patrones de consumo más altos, justificará la creación de centros comerciales; tenderá a este respecto a la autosuficiencia y hará que sus habitantes estén interesados en políticas excluyentes en cuanto a quiénes pueden vivir en el distrito.

La centralidad pierde parte de sus funciones simbólicas; poder del Estado y de los principales centros de decisión con edificios y monumentos expresivos de la imagen de la dirección del conjunto de la sociedad, y centro comercial de los artículos de consumo suntuario, desplazan estos últimos en pocos años a las nuevas zonas residenciales (2) por lo que la segregación social resultante del diseño y estructuración del espacio urbano se acompaña de un creciente aislamiento de la interacción social.

Para los sectores populares quedan las modalidades de arrendamiento en el casco urbano tradicional que sólo se puede enfrentar a costa del hacinamiento y el deterioro del hábitat, o la instalación en precarias con-

---

(2) Una buena descripción de la connotación simbólica de las zonas centrales de la ciudad y su influencia en el diseño arquitectónico se encuentra en Roberto Segré "Las estructuras ambientales de América Latina", Siglo XXI Editores, México 1977.

diciones en las barriadas. Las más de las veces partiendo de una invasión que genera una situación de hecho, cuyo reconocimiento por el Estado no va más allá de la delimitación del lote sin provisión de servicios básicos, por lo menos en las primeras etapas.

Esto no es específicamente un problema de Lima, procesos parecidos se han dado en otras ciudades de América Latina y otras áreas. Pero aquí tiene efectos particularmente graves asumir sin cuestionamiento la idea que la ciudad se inscribe y se va configurando en un espacio regulado por una planificación previa, pero donde la incorporación de nuevos terrenos, en todo caso, un problema de plazos sin límites físicos ni sociales.

Ya las zonas tugurizadas del centro han llegado al umbral de hacinamiento y deterioro de condiciones ambientales tolerable incluso para sus propios habitantes. Ello se repite a su vez en las riberas de los ríos expuestas a inundaciones periódicas, los cerros donde difícilmente pueden establecerse servicios y reservarse espacios de uso común, y los arenales que rodean al casco urbano. Esto desestructura el hábitat de los más pobres y crea un entorno social donde difícilmente puedan desplegarse perspectivas de progreso y consolidación.

Pero ni siquiera los terrenos eriazos quedan reservados exclusivamente para los sectores populares. Parte de ellos, aunque fueron en principio propiedad del Estado, han revertido al capital privado, valorizados, subdivididos en amplios lotes, circundados en ocasiones por barriadas, pero cortados los posibles flujos por el propio diseño de la red vial. Sobre arenales se han instalado numerosos asentamientos populares urbanos; sobre arenales también se han formado barrios para sectores de ingresos medios y altos, como por ejemplo el distrito de La Molina. Un medio ambiente distinto aparece en lo visible impuesto por condicionantes físicas. El rastreo de los antecedentes encuentra que no es más que la resultante de u

/na segregación social

na segregación social que, partiendo de terrenos de la misma naturaleza, produce espacios diferentes.

Esta modalidad de expansión pone en cuestión una articulación del espacio urbano, que aunque discriminatoria sea relativamente funcional para sus habitantes. El estilo con que se fué conformando la trama urbana supuso la asignación a sectores medios y altos aún de parte de las zonas menos aparentes. Ello hace previsible a mediano plazo una intensa disputa por el suelo urbano.

En efecto, haciendo una comparación entre las áreas previstas para extensión de Lima, tanto por la Dirección General de Desarrollo Urbano como el Plan de Desarrollo Metropolitano Lima-Callao, conocido por PLANDEMET, - con las densificaciones estimadas y las distintas proyecciones demográficas a 1990, Riofrío (3) desarrolla la hipótesis que no se estará en condiciones de ubicar a esa fecha más de medio millón de habitantes. Y además, que los pobladores de los asentamientos populares urbanos competirán con los sectores medios y altos por un 40% del terreno disponible. De seguirse con la actual política, ésta llevará a vastos sectores populares a instalarse más allá del río Chillón a una distancia considerable del casco urbano tradicional. Con ello el transporte urbano insumiría un tiempo de naturaleza comparable a la jornada de trabajo misma, no se contará con agua o se pagará por ella precios más altos con la consiguiente disminución de su consumo, y será difícil para los más necesitados procurarse recursos mediante una integración diferenciada al mercado de trabajo de los componentes del núcleo familiar, por la incidencia de factores de distancia y costos.

De lo expuesto surge que no puede continuarse con los actuales criterios de utilización del suelo y con la política de vivienda que es su correlato. Así ha sido señalado frecuentemente, y las diversas recomendaciones

---

(3) Gustavo Riofrío, ob. cit. pag. 57 y siguientes.

de las organizaciones internacionales acerca del hábitat (4) se orientan en esta dirección, el Estado debe adquirir sistemáticamente las tierras de expansión en propiedad de particulares por el valor que se deriva de su uso actual, y no por el de expectativa y consecuentemente dirigir y administrar el proceso. Se trata que ellas no sean una mercancía con un valor de cambio en donde predomina la renta derivada de una situación de monopolio sino un recurso a disposición de la comunidad, para crear un medio ambiente equilibrado. Esta medida que contraría los actuales criterios de planificación y las distintas zonas de densificación que estos preveen para el suelo urbano, debe estar presente en cualquier política alternativa.

Pero conjuntamente con ello y en algunos casos previamente, sin que necesariamente encuentre resistencias tan intensas en las clases sociales afectadas, es posible propugnar un conjunto de acciones que mejoren la situación de los más pobres. Para explicarlas es necesario primeramente considerar el problema de la vivienda, las modalidades de actuación del capital inmobiliario, la intervención del Estado en todo este proceso y la situación en lo relativo al transporte y servicios, especialmente agua. Se espera que ello sugiera la conveniencia de un conjunto de medidas a corto y mediano plazo configuradoras de una política alternativa posible, al actual estilo de crecimiento de la ciudad.

---

(4) Especialmente las conclusiones de la conferencia de las Naciones Unidas sobre los asentamientos humanos realizada en Vancouver en Mayo y Junio de 1976.

## 2. VIVIENDA Y CAPITAL INMOBILIARIO

### 2.1. Las condiciones que promueven un mercado habitacional fragmentado.

Las generalizaciones acerca del déficit de vivienda en América Latina se acompaña con reflexiones acerca del dualismo entre un mercado considerado "solvente" y vastos sectores que no puedan acceder por esta vía a su habitación y a los cuales generalmente se les confiere como alternativa la autocostrucción. Es en torno a este problema que se pasa del análisis de los usos del suelo para la expansión urbana al estudio del espacio construido mismo.

Sin embargo no se discute generalmente acerca de la razón por la cual este sector solvente tiene una determinada extensión, lo que no está definido por las reglas del mercado funcionando en abstracto -en consecuencia algo fijo y definitivo- sino que depende de las estrategias del capital inmobiliario, de la acción del Estado y las convergencias o enfrentamientos entre ellos. Por otro lado se tiende aunque con diferentes matices, a dar por aceptada la autoconstrucción sin tomar en cuenta los efectos discriminatorios que implica una trama urbana sobre esos supuestos, así como la posibilidad de una alternativa diferente.

Es sabido que un reducido sector de la población está en condiciones de afrontar globalmente los distintos componentes del precio de la vivienda, terreno, materiales, proceso constructivo mismo, amortización de capital y equipos, salarios e intereses y los que derivan de los gastos de promoción y comercialización. En el caso de Lima, como se verá, parece ser la renta del suelo la que ha tenido un peso decisivo. Y ello mucho antes que en otras ciudades -

/de América Latina,

de América Latina, sobre todo Argentina, Chile y Uruguay donde ha comenzado a ocurrir este proceso recién en los últimos años como consecuencia del nuevo modelo de acumulación.(5) Mientras en otras metrópolis ha sido significativa la oposición entre los terratenientes de las zonas colindantes y un capital promotor inmobiliario más moderno y expansivo, aquí ha ocurrido no ya meramente acuerdo de intereses, sino la integración que incluso se extiende verticalmente a cada una de las etapas de la construcción, de los insumos y del circuito financiero. Ello tiene que ver con las condiciones históricas en que se ha dado la acumulación en el sector.

## 2.2. Las vías de la concentración: de terratenientes, financistas e industriales a promotores inmobiliarios

En algunos casos han sido los terratenientes agrícolas quienes han sido beneficiados por una temprana percepción de la renta urbana, basada en una predicción bastante ajustada de sus ganancias futuras por la densidad prevista para sus tierras, de acuerdo al plan de zonificación. De allí que sean ellos y no otros agentes económicos los que tomen a su cargo la "adecuación" de terrenos y asuman responsabilidades relacionadas con la producción y la financiación y hasta en ciertos casos reproduzcan este comportamiento económico en otras zonas, pero desde la etapa misma de la compra de terrenos. Esta ha sido la estrategia del mayor urbanizador privado, el grupo Brescia, que llega en la década del sesenta a cubrir catorce kilóme

---

(5) Para el caso chileno es ilustrativo un reciente trabajo de Francisco Donoso y Francisco Sabatini "Santiago: Empresa inmobiliaria busca terreno" EURE Vol.VII N°20, Diciembre 1980, Chile.

tres cuadrados de urbanizaciones convencionales (6)

Medianos terratenientes poseían fundos en Limatambo Sur y San Borja que estaban ubicados estratégicamente en un punto intermedio entre el casco urbano central y los entonces balnearios, lo que los hacía susceptibles de una rápida valorización. En los primeros, generan un importante polo comercial, financiero y burocrático que permite una considerable apropiación de plusvalía urbana. La infraestructura vial que desplaza los ejes del tránsito urbano a esta zona, especialmente para el automóvil particular, coadyuva a este proceso. Ese mismo trazado aunado a la posibilidad legal de vender los en lotes de amplia extensión, facilita la rápida urbanización de la zona adyacente de San Borja destinada a residencias de sectores de altos ingresos.

A partir de allí el grupo está en condiciones de emprender la etapa de promoción y construcción en terrenos que pertenecían originariamente a otros propietarios, incorporando sin problemas a los costos generales la renta del suelo de éstos. Pero incluso obteniendo sobre ella una renta diferencial de situación, que es consecuencia de su capacidad de incidir en el Estado para que éste canalice infraestructura y servicios a la zona. Esto ha ocurrido por ejemplo en la zona de urbanización de Monterrico.

La otra estrategia con la que en Lima se ha emprendido la "adecuación" de terrenos y la construcción, es a partir de la acción de promotores inmobiliarios fuertemente ligados al circuito financiero. Se señala generalmente que la industria de la construcción tiene como obstáculos para su desarrollo un período de rotación que es extremadamente prolongado. En parte por asumir un período de trabajo re

---

(6) En cuanto a las estrategias concretas de los grupos urbanizadores privados se sigue a Estuardo Núñez ob. cit.



lativamente largo, pero sobre todo por el valor concentrado en el objeto vivienda con una forma de realización que exige la venta a plazos u otras condiciones financieras que prolongan el plazo de recuperación de lo invertido. Ello dificulta las posibilidades de implementación desde la industria misma y requiere la presencia de un capital cuya fuente de acumulación no proviene inicialmente de la construcción misma. (7)

Pero esto impone una coerción en el sistema: el aporte de este capital se acompaña con el control económico, que integra y se apropia de beneficios adicionales en cada una de las etapas del proceso de adquisición de tierras, construcción y venta, obteniendo una sobreganancia en cada una de ellas, incrementando el precio final y restringiendo el mercado de posibles alquileres. Así grupos económicos cuya fuente de acumulación procede de otras ramas de la economía sobre todo la producción minera y la banca actúan también como urbanizadores. Este es el caso del grupo Aparicio-Figari en la zona entonces conocida como Parma Grande, del cual saldrán urbanizaciones destinadas a sectores de altos ingresos, en los terrenos que conforman el alto y sur de la Molina, Rinconada del Sol, Rinconada del Lago y otras zonas. Aquí ya no se trata de compra de lotes para concentrar terrenos y organizar una empresa inmobiliaria, sino de la apropiación de tierras eriazas pertenecientes al Estado. Pa-

---

(7) Este aspecto del capital en el sector vivienda ha sido analizado con profundidad por Emilio Pradilla "Notas sobre el problema de la vivienda", artículo de 1974 reproducido por la revista bimestral de material didáctico N°7, Julio-Agosto 1977, Escuela Nacional de Arquitectura y Autogobierno, Universidad Nacional Autónoma de México y por Samuel Jaramillo "Apuntes para un estudio de la producción del espacio construido en Bogotá", Centro de Estudios para el Desarrollo Económico, CEDE, Universidad de los Andes, Colombia 1978 (mimeo).

ra ello se desarrolla una inteligente modalidad de actuación, primeramente se consigue una concesión vía denuncia minero; después se le explota como arenera y a partir de allí se crean las condiciones para formar lagos artificiales que jerarquicen la zona. Posteriormente el denuncia se regulariza por otra vía: una gestión de ampliación del fundo agrícola de Rinconada que permite pasar de una extensión de tierra cultivable de  $1.7\text{Km}^2$  a una zona abierta a la especulación inmobiliaria de  $21\text{Km}^2$ . Frecuentemente se asocia la apropiación de terrenos del Estado con las invasiones de sectores populares. Pero en Lima -y probablemente en otras ciudades de América Latina- este u otros subterfugios legales han permitido adquisiciones de las cuales el capital inmobiliario ha sido el beneficiario. Uno y otro proceso, por diferentes razones, dilapidan el espacio urbano y las condiciones de habitabilidad; en un caso por urgentes necesidades sociales no satisfechas, en otro por la anteposición de intereses particulares a las posibilidades de un uso más equitativo del suelo.

### 2.3. Urbanizadoras control de la tierra e industria de la Construcción.

Las vías de acceso a la concentración de suelos y construcción - (ya sea desde la tierra agrícola o desde el capital de circulación proveniente de otras industrias o del circuito financiero) no son más, a esta altura, que un antecedente histórico de la cuestión. En la actualidad es posible analíticamente descomponer los distintos elementos que intervienen en el precio del terreno; no ya a sus agentes: - propietarios de tierras, intermediarios, constructores, banqueros, - por el rápido proceso de integración operado. En todo caso, es menas

/ frecuente que

frecuente que en otros países de América Latina (3) la hipótesis de que sea una empresa constructora la que asuma en una dirección la adecuación de terrenos y la urbanización y, en otra, su financiación, comercialización y propaganda.

Ello explica en buena parte que en Lima las actividades de apoyo al sector privado en vivienda favorecen la orientación especulativa de éste, e incide de modo poco significativo en la ampliación de posibles consumidores. Esta es una de las razones por la que parece lógico afirmar que sin perjuicio a la asistencia selectiva de determinados sectores de la actual industria de la construcción, es al Estado mismo a quien le corresponde desenvolver lo fundamental de la actividad en la rama.

Si se toma como referencia el área prevista para la expansión de Lima metropolitana del PLANDET (Plan de Desarrollo Metropolitano Lima-Callao) de 1967, ella estaba controlada por un total de 66 propietarios. De éstas zonas que abarcaban una extensión de 314 Km<sup>2</sup>, solamente once propietarios controlaban el 52%.

El proceso de incorporación efectiva de estas nuevas áreas urbanas, por lo menos en el período 1950-1972, se realiza en lo fundamental por cincuenta grupo urbanizadores, cuyos directorios están integrados de modo significativo por los propietarios de la tierra.

La concentración se extiende incluso a los insumos mismos. Ya que de estos 50 grupos urbanizadores, 21 tenían relación con la industria de materiales de construcción que de por sí tienen en el Perú - una estructura oligopólica, en la mayoría de sus rubros.

---

(3) En Chile se ha observado esta tendencia, sobre todo en la década del sesenta, por Geisse y Sabatini, Ob. cit. y Donoso y Sabatini Ob.cit.

Esta tendencia del capital inmobiliario se convierte en un grave obstáculo para la solución del problema de la vivienda. Tanto en modalidades convencionales como en la autoconstrucción, ya que está en condiciones de imponer, sin contralor efectivo, una estructura de precios que restringe el acceso a los sectores de bajos ingresos. O lo coloca en una situación de severa dependencia, del capital financiero en algunos casos, y en otros de préstamos usurarios. Partiendo de un índice de base cien a 1973, en 1979 el costo de materiales de construcción era de 1,207.05, el costo de mano de obra, 655.31 y el promedio de costo de construcción de 1,023.14. Mientras tanto los sueldos habían llegado a 368.16 y los salarios a 519.61.(9)

Por lo demás, la política del Estado sólo ocasionalmente ha enfrentado a esta orientación concentradora y dilapidadora del espacio urbano, y las iniciativas en este sentido sólo han podido sustentarse por un breve lapso ante la presión de los intereses vinculados al capital inmobiliario. Así por ejemplo el intento que se realiza en 1962 para que sean las municipalidades las que regulen el proceso de habilitación de nuevas tierras urbanas es la causa del surgimiento del propio gremio de urbanizadores, que en un corto período consigue que esta iniciativa no sea implementada.

En 1976 se declaran intangibles los terrenos agrícolas calificados como tales por el Ministerio de Agricultura, mientras que los no reconocidos en esa condición, debían habilitarse en determinado plazo o de lo contrario podían ser expropiados por el Ministerio de Vi-

---

(9) Esta información ha sido obtenida del trabajo de Miguel Angel Ramos y Carlos Frías "La vivienda derecho violado en el Perú" Centro de Investigación, Documentación y Asesoría Poblacional, CIDAP, Lima 1980, pg. 44.

vienda. La medida sólo dura dos meses; con ello se corta la posibilidad de detener un proceso en el cual el espacio urbano estaba sometido a la lógica especulativa en la segura espera de una futura rentabilidad.

A otro nivel ha existido siempre un desfase entre contenido formal y aplicación efectiva en lo relativo a reglamentos de construcción, control de costos de los materiales de construcción y, sobre todo, los irruetos a los terrenos sin construir. (10)

### 3. ESTADO Y VIVIENDA

#### 3.1. Las alternativas de la acción estatal

Ahora bien la distinción entre mercado solvente y mercado no solvente puede ser cierta en términos generales; sin embargo afinando el análisis surge el hecho que los límites del primero son relativamente elásticos y no fijados arriarísticamente.

Su restricción se ajusta a la lógica del capital inmobiliario - que destina preferentemente sus productos a los sectores de altos ingresos. Y que para ampliar su mercado, recurre a la organización del sistema financiero, que como se verá más adelante, se va haciendo más restrictivo en cuanto a los destinatarios de los préstamos.

Distinto es el caso cuando el Estado asume una intervención mas activa y directa en materia de vivienda. Ello permite -

---

(10) Un estudio más detallado sobre este punto se encuentra en el libro de Abelardo Sanchez y Julio Calderón 'El laberinto de la ciudad. Políticas urbanas del Estado 1950-1979' Desco, 1980.

favorecer a un sector más amplio de asalariados o trabajadores inde-  
pendientes que no podrán acceder a ella en las modalidades prevale-  
cientes en las urbanizaciones convencionales privadas. Pero ello  
no significa de ningún modo que dejen de asumir lo principal de los  
costos de la vivienda.

### 3.2. El Estado como constructor

Aquí se pueden distinguir diversas situaciones. En algunos ca-  
sos el Estado asume el papel de promotor y constructor; ejerce así  
a un tiempo el control económico y el control técnico del proceso.

Es una producción organizada sobre bases capitalistas que no de-  
ja de tener en cuenta los objetivos de acumulación. Lo que acaso pue-  
de considerarse subsidio la mayoría de las veces, no es más que la ob-  
tención de una tasa de ganancia inferior a la media. Por lo que de-  
be relativizarse y situarse en estos estrictos límites, la idea de -  
que se está ante una producción capitalista desvalorizada por parte  
del Estado. No resulta pertinente asociar estas políticas de vivienda  
con el caso de los equipamientos colectivos en los que efectivamente  
el Estado asume íntegramente los costos. (11)

Proyectos con esta orientación son los llamados Barrios Obreros  
del gobierno de Benavides en 1936, las Unidades Vecinales en la déca-  
da del cincuenta, y el programa más ambicioso de ciudades satélites a

- 
- (11) La noción de la producción capitalista desvalorizada por parte del  
Estado ha sido desarrollada por Lojkin "El marxismo, el Estado y la  
cuestión urbana", Siglo XXI Editores, México 1979; y por Jaramillo,  
Ob.cit. Sobre las características de los equipamientos colectivos y  
las razones por las que generalmente el capital privado no intervie-  
ne en su instalación y explotación, véase Lojkin, Ob.cit. y Topalov,  
Ob.Cit.

principios del sesenta, durante el gobierno de Prado, en que se procuraba articular en la zona, empleo y residencia, y favorecer la descentralización de la ciudad. Pero las condiciones de funcionamiento de la economía urbana en cuanto a instalación de industrias reclutamiento laboral formal, u otras oportunidades de trabajo, no hacían viable el proyecto integrador propuesto. Los pobladores no perdieron su dependencia obligada al casco urbano, con el agravante de deficitarias condiciones de transporte público.

### 3.3 El Estado solamente promotor

La tendencia del Estado en la década del sesenta se orienta más bien a favorecer a sectores medios, y aquí actuando únicamente en el circuito financiero y de promoción, quedando por cuenta del capital privado la construcción. Este tenderá lógicamente a obtener la tasa media de ganancia que justifique su intervención en la ejecución de la obra sin que tenga que afrontar los problemas de la lenta rotación del capital en la rama, ya que la gestión corresponde al Estado. De esto resultará, de todos modos, un precio más accesible para las clases medias que resta peso relativo a la modalidad de arrendamientos y responde entre otras cosas, a la necesidad de contar con el apoyo político de un sector influyente de la vida nacional.

Se construyen así en Lima distintos conjuntos habitacionales que gravitan en la división social del espacio y la valorización del suelo.(12) En general se sitúan en zonas de transición entre barrios residenciales de ingresos altos y otros populares. No afecta el valor de los primeros y eleva el de los segundos, lo que justifica que se modifiquen los planes de zonificación variando los criterios de densi-

---

(12) Sobre este tema también Abelardo Sanchez y Julio Calderón Ob.cit.

ficación preexistentes. Como el ajuste a esa regulación puede ser una causal de desalojo, sienta bases para la posibilidad de lanzamientos masivos. Se configurará así un nuevo espacio construido, - esta vez, no por el Estado sino por consorcios y por inmobiliarias. Estas viviendas multifamiliares, que pueden concebirse en primera instancia como expresión de un uso más equitativo del espacio urbano, se convierten en los hechos, en edificaciones de avanzada hacia una nueva segregación social. Esta es por ejemplo la experiencia de la zona popular de Santa Cruz en el distrito Residencial de Miraflores, en donde el conjunto residencial ha valorizado los terrenos adyacentes y podría permitir una obligada relocalización de los vecinos que habitan en éstos últimos.

### 3.4. El Estado organizador de la estructura financiera de apoyo al capital privado en el sector vivienda.

La dirección fundamental de la política del Estado es la de su desplazamiento, del apoyo directo a la construcción, hacia el sector financiero. Tendencia que ya se había esbozado en la década del 60 pero que se ha acelerado en estos dos últimos años.

Ha sido señalado frecuentemente que la lenta rotación del capital que interviene en el proceso de producción de viviendas, requiere la presencia de fondos de circulación independientes del sector mismo. Ello se hace más necesario aún, en el caso que el mercado esté conformado por sectores sociales que, por el alto valor concentrado en el bien, sólo pueden adquirirlo mediante modalidades de compra a plazos, con una primera entrega que normalmente satisface los gastos de adecuación del terreno y pone en condiciones de operabilidad al capital productivo. Este último se va reduciendo a la condición de sub-contratista; será el circuito financiero quien controle el mo



virimiento general delimitando las etapas y los tiempos. En Lima ocurre lo mismo que Jaramillo ha señalado para el caso colombiano: "un rasgo peculiar de la industria de la construcción es su dependencia muy acentuada con respecto a la estructura financiera: la dinámica de la producción del espacio construido está estrechamente ligado a los ritmos y modalidades de existencia de capitales de circulación asignados a la rama (que pueden tomar la forma de capital bancario y otros capitales financieros, fondos de ahorro e instituciones canalizadoras de prestaciones sociales, inclusive fondos públicos: - que en general se rigen para su remuneración por la tasa de interés); la inexistencia o el desarrollo muy rudimentario de una estructura financiera comprometida en la rama dificulta enormemente su organización en términos capitalistas desarrollados".(13)

La tendencia en el Perú al respecto completa un círculo. Comienza por la captación del ahorro masivo para el sistema privado - de mutuales a comienzos de la década del 60; pasa por la creación - del FONAVI (Fondo Nacional de Vivienda) que recauda una masa de dinero proveniente de aportes obligatorios de trabajadores y empresas; y el trazo se cierra por el traslado de esos fondos, que el Estado transfiere nuevamente al circuito financiero privado que interviene - en la vivienda. Esta operación se intenta fundamental por la necesidad de dinamizar el sector, dado el alto número de empleo generado por unidad de demanda final en si mismo, y en las industrias conexas. No se tiene en cuenta que ese empleo en Lima ha sido cíclico y no ha garantizado la estabilidad de sus trabajadores. Las posibilidades de asegurar puestos de trabajo menos coyunturalmente supone remover los obstáculos que derivan del predominio de una lógica excluyente en cuanto a los eventuales usuarios de vivienda.

/ El comienzo de esta

El comienzo de esta orientación volcada al apoyo del circuito financiero, coincide significativamente con el predominio en el gobierno en 1959 de una orientación económica liberal que crea las condiciones necesarias a través del Banco de la Vivienda y otros organismos técnicos -particularmente la comisión de Reforma Agraria y Vivienda- para la creación de mutuales, cajas sociales, y cooperativas. Formalmente ellas no deben tener fines de lucro, y procurarían canalizar el ahorro popular y orientar el sistema hacia la construcción de viviendas de interés social. Sin embargo en la integración de sus directorios, en su raquete accionario y en su sistema de organización y -toma de decisiones, siguen los principios generales -de las sociedades comerciales. Estas entidades financieras se vinculan directamente con las urbanizadoras. Como señala Estuardo Nuñez (14) haciendo un seguimiento de la integración de los Directorios en el período 1950-1972, se encuentra que en las mutuales estaban representados grupos urbanizadores que controlaban el 12.43% del área total urbana: en el caso de los bancos de Fomento era el 3.97%; en el Banco Central Hipotecario el 20.6% y en el Banco de la Vivienda el 13.74%. Junto a este control directo estaba también la posibilidad de dominar el conjunto del proceso, por ser las entidades que por su nivel de acumulación podían implementar tanto obras de gran escala como modalidades de construcción individual y por encargo.

La tendencia a la concentración seguramente ha aumentado en estos últimos años, por ser ella la dirección prevaleciente en el conjunto de la economía y por el apoyo creciente del Estado a este capital financiero. Un buen indicador de ello es la creciente importancía de los créditos de pre-financiación en las mutuales, que van directamente a las urbanizadoras, en relación a los créditos de consumo, destinados para los usuarios. Si bien estos últimos,

---

(14) Estuardo Núñez O. Cit. pag. 9.

por las condiciones de los préstamos son también cada vez más restrictivos.

Un cambio cualitativo en todo este proceso de imbricación entre el capital inmobiliario, el sistema financiero y el Estado lo constituye la creación de FONAVI, cuyo propósito era llegar a un "crecimiento autosostenido" del sector de construcción, así como - ampliar el acceso de la población a la vivienda propia o por alquiler. Para ello se realiza un descuento del 0.5% de los salarios de los trabajadores, se exige un aporte empresarial del 4% y un 20% adicional por sobre el total de lo recaudado de estos conceptos como aporte del Estado. La creación de este fondo parte del supuesto de la complementación y no la competencia con el sistema mutual, ya que se suponía distinto el mercado al que estaba destinado.

En los hechos se da un paso adelante más. Ya no es una división de responsabilidades, sino una subordinación de todo este aporte obligatorio a las exigencias del sistema mutual, que encuentra condiciones de captarlo fundamentándolo en políticas presuntamente más realistas.

En efecto, la integración de fondos provenientes de ambos sectores daría como resultante tasas de interés más moderadas de las que normalmente exige el capital privado, pero al mismo tiempo más elevadas que las del FONAVI, y con ello una efectiva marcha de la construcción. Las razones en este sentido son coherentes siempre que, como se ha visto, no se ponga en cuestión la estructura misma del mercado y la posibilidad de una política social que permita extenderlo. Al no tener el FONAVI propósitos redistributivos, los considerables fondos que son recaudados puntualmente se inmovilizan y las obras proyec-

/tadas son reducidas

tadas son reducidas y no se cumplen. (15) El sistema financiero privado puede así, justificar el traslado de esa suma de dinero en base a atribuirse una experiencia acumulada que aseguraría una dinamización de la industria de la construcción.

La medida más importante en este sentido es la creación de la hipoteca social en 1980, que altera el destino de los fondos y los posibles consumidores de la vivienda, en relación a los supuestos iniciales. Sobre el primer punto porque hace posible el traslado de líneas de crédito desde el Banco de la Vivienda al Banco Central Hipotecario y al Sistema Mutual e Instituciones afines. Ello se acompaña de un giro radical en cuanto a quienes pueden ser los destinatarios en la política de la construcción.

Ahora será posible captar recursos para viviendas privadas con una intervención activa del capital privado. Formalmente el objetivo social estaría contemplado al exigirse que sea para la política de construcción de vivienda única en el terreno de los propietarios. Sin embargo, el incumplimiento de la declaración de construcción, las insuficiencias del catastro y diversas estrategias dilatorias de la inscripción de la propiedad, que no son del caso enumerar aquí, permiten eventualmente, que poseedores de varias viviendas puedan obtener nuevos créditos, en teoría destinados a familias de menores recursos. Por otra parte, los ingresos requeridos para acceder a préstamos de esta naturaleza exigen una entrada mensual de por lo menos cinco salarios mínimos. Las restricciones que impone este sistema se entienden mejor cuando se toma en cuenta que es alrededor de este salario mínimo que oscila buena parte de las remuneraciones de los asalariados.

---

(15) Un seguimiento de la evolución del FONAVI y la modalidad en la que ha redistribuido sus fondos se encuentra en el avance de investigación de Mario Zolezzi sobre "FONAVI, Hipoteca Social y Banco de Materiales", DESCO, 1981.

dos y de los beneficios de los trabajadores independientes.

En otros países de América Latina se han dado experiencias de acción conjunta entre el Estado y el capital financiero, así como de fondos recaudados por el primero que no se han traducido en un mejoramiento de las condiciones de vivienda de los más pobres. Sería importante estudiar las similitudes y diferencias con el caso peruano, en el cual llama la atención lo rápido del trastocamiento de las propuestas iniciales en cuanto a asignación de recursos.

#### 4. LOS ASENTAMIENTOS DE LOS SECTORES MAS POBRES

##### 4.1. Los tugurios

Para vastos sectores de la población, asalariados, trabajadores en pequeños talleres o servicios personales, vendedores ambulantes, y desempleados, las alternativas disponibles son el tugurio y la barriada.

Frecuentemente se asocia este proceso con la hiperurbanización motivada por el traslado a la metrópoli de vastos contingentes provenientes del medio rural o de centros urbanos menores. Ello, consecuencia de la penetración de relaciones capitalistas en el agro, está en la raíz del rápido crecimiento de Lima. Sin embargo, se ha prestado generalmente menos atención a las condiciones de funcionamiento de la economía urbana que afecta a los sectores más pauperizados, independientemente de su lugar de procedencia. La información disponible tanto a nivel censal, como la obtenida en distritos populares, indica que no hay una asociación significativa entre migración y localización, ni una movilización en el espacio urbano determinada por las etapas de asimilación a Lima.

/ Las barriadas

Las barriadas son el aspecto más visible de las condiciones de vida de los más pobres de la ciudad, por la incidencia que ellas han tenido en la configuración del espacio. Por ello han recibido la atención de organismos oficiales, técnicos y asistentes sociales. No obstante esto, el fenómeno de los tugurios no es menos importante si se tiene en cuenta que ya datos de 1967 indicaban que las viviendas decadentes eran el 48% del total en Lima.

Los tugurios pueden estar ubicados en áreas estacionarias o decadentes de la ciudad, ocupar otras que en su conjunto no tienen esa condición o subsistir como "islotes degradados" en otros distritos.(16)

En algunos casos, el tugurio es consecuencia directa de la concepción con que el capital privado construyó las viviendas. Se hacían procurando sacar beneficios mayores aunque ello implicara una elevada densidad, y con una precaria infraestructura que derivaba inevitablemente en que los servicios básicos se deterioraran en un plazo breve. La rentabilidad dependía -y depende- del número de unidades alquiladas y el propio diseño de la construcción revelaba ese propósito, ya que no se contemplaba adecuadamente la iluminación y ventilación, reducía al mínimo los espacios comunes e invertía lo menos posible en bienes de consumo colectivo. Es el caso, entre otros, del Barrio El Porvenir del distrito de la Victoria.

Otras veces el tugurio es consecuencia de modificaciones en el uso del suelo urbano y en reacomodamientos que ello origina. La zona central de la ciudad, por ejemplo, pierde su función residencial para las clases altas, reestructura su empleo comercial e industrial

---

(16) Las ideas acerca de este tema han sido tomadas de Abelardo Sánchez, Raúl Guerrero, Julio Calderón y Luis Olivera "Tugurización en Lima Metropolitana", DESCO, 1979.

y las construcciones con destino a vivienda se tugurizan, ya sea subdividiendo casas, realizando construcciones precarias en las azoteas o utilizando en condiciones de hacinamiento quintas y solares. En otros casos, el tugurio acompaña el crecimiento de la ciudad, ocupando callejones y corralones en tierras que por razones históricas de consolidación de grupos humanos, tienen menos valor que el distrito en expansión. Es, por ejemplo el barrio de Miramar en San Miguel.

Las razones que explican el desenvolvimiento de las zonas tugurizadas -tanto en lo que tiene que ver con su mantenimiento o con su renovación- dependerá de las variaciones en la renta del suelo y de las modalidades de actuación del capital privado.

Los propietarios de tugurios pueden compensar en algunos casos el deterioro del valor de la construcción con su uso intensivo, que le permite extraer una renta elevada. Además, aún cuando los alquileres sean bajos pueden aumentar el valor del terreno como ocurre en algunas zonas céntricas o en enclaves tugurizados en barrios residenciales. La legislación sobre arrendamientos como la planificación urbana convergen en dejar al propietario la vía libre, tanto para la especulación como para dar un giro a su orientación e iniciar una radical política de renovación, de momento que los desalojos están autorizados para acompasar la ciudad de acuerdo a una zonificación y densificación definidas previamente.

Por otra parte, no todo el capital privado tiene las mismas características y posibilidades. Los tugurios podrán ser mantenidos por un capital de tipo rentístico ya que su nivel de acumulación no le permite alternativas más allá de depósitos o playas de estacionamiento. Serán renovados en cambio por un capital inmobiliario ligado más estrechamente al circuito financiero, dispuesto a sacar todo el

/tido posible

tido posible de los incrementos en la renta del suelo. Estaría dispuesto por tanto a emprender una agresiva política de desalojo y construir edificios de propiedad horizontal de alto valor.

La inestabilidad por las razones anotadas, de la situación del habitante de tugurios pueden compensarse con la ventaja de la cercanía a centros de trabajo y circuitos comerciales, la utilización de equipamientos colectivos por más deteriorados que ellos estén- y hasta, en casos extremos, porque el proceso de instalación en una barriada requiere un cierto nivel de inversión en materiales, que no están en condiciones de realizarse.

#### 4.2. La formación de barriadas

La otra alternativa para los sectores populares ha sido la formación de barriadas que se han extendido por la ribera de los ríos, los cerros y los arenales. Como en otros países de América Latina, han surgido a consecuencia de invasiones a partir de las cuales se desenvuelve un complejo proceso de negociación, represión o relocalización en otras zonas. Ello tiene que ver, tanto con la propia capacidad de movilización de los pobladores, como de la política del Estado al respecto. Este último procurará mantener, al mismo tiempo, las pautas vigentes de valorización del suelo urbano y evitar tensiones sociales, sin por ello asumir un papel más activo en la construcción de la vivienda popular. De allí que desde la década del setenta las barriadas sean desplazadas a zonas planificadas como de alta densidad en terrenos eriazos. Mientras los espacios libres adyacentes más cercanos al casco urbano se aprovechan de la plusvalía que resulta de los servicios e infraestructura vial que los pobladores han conseguido atraer a su zona, pagándolos íntegramente.



Esta lógica ha funcionado hasta ahora con coherencia y funcionalidad; la penuria del espacio en Lima puede probablemente hacer que en pocos años sea rebasada por los hechos dada la competencia por los usos del suelo exacerbando la contradicción entre la necesidad social de la tierra urbana con su apropiación privada y discriminatoria.

#### 4.3 Las condiciones de la autoconstrucción en Lima.

La barriada está asociada con el proceso de autoconstrucción. Arquitectos y otros técnicos y algunos cientistas sociales han entendido que ella puede ser la salida del actual déficit de vivienda. Para enfrentar adecuadamente el problema conviene precisar las condiciones en que se ha dado la autoconstrucción en Lima-y probablemente en otras ciudades de América Latina- y que sin duda llevan a conclusiones diferentes a las propugnadas por quienes entienden que basta - que se remuevan los obstáculos externos y se aseguren la estabilidad de los pobladores para la consolidación de la vivienda. Esta concepción se basa en expectativas acerca del desenvolvimiento de una estrategia dirigida a la construcción, en base a una evaluación de los recursos con que cuentan los vecinos; fundamentalmente fuerza de trabajo, espacio para construir y ahorro. La experiencia en Lima sugiere más bien que ese potencial de trabajo no está disponible en las condiciones sociales deseables; que el espacio en términos de crecimiento - de la ciudad se dilapida-y aún así no evita en buena parte de los pobladores una perspectiva de hacinamiento y tugurización- y que la capacidad de ahorro no está igualmente repartida entre ellos y por tanto - fomenta modalidades regresivas de enajenación y arrendamiento. Estos diferentes problemas se consideraran brevemente.

En general se coincide en señalar que el autoconstructor se dedica a esta tarea sacrificando los momentos de descanso y recreación.

/ Aún en los casos

Aún en los casos que la jornada de trabajo de los asalariados no se mayor de 44 horas, debe tenerse en cuenta la prolongación de la misma que resulta de las varias horas que les insume el transporte en condiciones extremadamente incómodas. Por lo demás, muchas industrias manufactureras y sobre todo los pequeños talleres, no cumplen los requisitos adecuados de salubridad y ventilación, lo que hace más fatigosa la labor. Similares problemas de escaso tiempo disponible y agotamiento se dan también en el sector de los trabajadores independientes. La experiencia en Lima muestra además que la autoconstrucción no está en la mayoría de los casos vinculada con el autodesarrollo comunal. Salvo en algunas oportunidades -generalmente cuando recién se está formando la barriada- el poblador debe contar solamente con su propio esfuerzo. Las estrategias individuales de la familia para resolver la mayoría de sus necesidades, conseguir trabajo, aumentar sus ingresos, restringe las posibilidades de ayuda mutua en relación a la vivienda.

#### 4.4 Autoconstrucción, hiperconstrucción y mercantilización de las relaciones sociales.

En el proceso de autoconstrucción debe tenerse en cuenta que en muchos casos no basta con el sólo trabajo del poblador -prestado como se ha visto, en tan precarias condiciones- y el de su familia.

Si la vivienda llega a la etapa del levantamiento de paredes - con ladrillos, requiere generalmente mano de obra calificada; en la mayoría de los casos maestros albañiles que generalmente habitan en la misma barriada y que son remunerados por sus tareas. La mercantilización en las relaciones está presente también en la barriada, y sólo puede llamar la atención si se da por natural la segregación en el espacio, y se olvida al mismo tiempo los lazos profundos que exis

ten entre quienes habitan estos asentamientos humanos y el conjunto de la economía urbana. En las condiciones en que se desenvuelve el proceso tampoco cabe lugar para la innovación, que a veces asocia a los autoconstructores con los valores de espontaneismo y libertad .

(17) La tecnología empleada es rudimentaria; los materiales de construcción de mala calidad y además más caros, porque sólo pueden comprarlos en pequeñas cantidades y a intermediarios cercanos a precios más elevados. No puede haber tampoco una planificación racional de los ritmos de trabajo. Es reducido el margen que queda entonces para la diferenciación de estilos entre las viviendas; apenas en el número de habitaciones que pueden construirse, según los escasos recursos disponibles.

Otro aspecto que distorsiona el proceso, es la penuria de espacio y su resultante, la hiperconstrucción. En algunas oportunidades ello es consecuencia de la configuración de la trama urbana en los casos que el Estado interviene en su diseño. Con la excepción de Villa el Salvador la tendencia ha sido la progresiva reducción del tamaño de los lotes, desde las barriadas de la década del cincuenta (Mirónes Bajo, Comas), las del sesenta (Parmlona Alta) y en estos últimos años en Canto Grande.

Pero esto es solamente una parte del problema. Sabido es que para autoconstruir se requiere un nivel de ingresos determinados, capaz de realizar una inversión de cierta importancia para lo que son los recursos de los pobladores en los inicios de la vivienda, de modo que la

- 
- (17) Esto ha sido señalado ya por Emilio Pradilla en "La ideología burguesa y el problema de la vivienda. Crítica a dos teorías ideológicas" (1975) y publicado en la Revista Bimestral de Material Didáctico, N° 7 Julio-Agosto 1977 Escuela Nacional de Arquitectura y Autogobierno. Universidad Nacional Autónoma de México.

/ haga habitable

haga habitable. Después, podrá ser posible una cierta elasticidad con el ritmo de avance hacia la consolidación, que depende de la situación en el mercado de trabajo -pautado en general por la inestabilidad- y de que los fondos sean reclamados o no para otras necesidades básicas que no se resuelven socialmente de modo integral, especialmente salud y educación. Buena parte de la población de barriadas no tiene esa capacidad de ahorro requerida que la dan por descontada quienes sobrevaloran la autoconstrucción. En algunos casos, es posible que ese dinero necesario se logre mediante préstamos usurarios ante la imposibilidad de acceso al circuito financiero formal. Lo que supone un sacrificio, no ya en la coyuntura sino a mediano plazo, de una parte sustancial del fondo de consumo familiar.

En algunos casos es el desdoblamiento familiar lo que lleva a la hiperconstrucción. Los jóvenes no cuentan frecuentemente con ingresos suficientes o siquiera espacio para instalarse lo que obliga a construir tanto como se pueda. Ello en la mayoría de los casos, no conduce al mejoramiento de la vivienda sino a su tugurización.

En otros casos degenera en un mercado de vivienda en la barriada con enajenaciones y sobre todo arrendamiento de nuevas piezas que se habilitan o por subdivisión en los lotes, sin traslado de los primeros propietarios. Esto debido a que en algunas barriadas puede existir una renta diferencial de localización por las ventajas relativas de la ubicación lo que supone un precio en el mercado muy superior al capital incorporado en la vivienda; en su mayor parte el propio trabajo del autoconstructor. Esto ocurre en Lima en barriadas como Carmen de la Legua por su cercanía al puerto de El Callao, o de El Agustino próximo a los mercados mayorista y minorista, donde hay oportunidades y expectativas de trabajo permanentes y eventuales.

/Por sobre las

Por sobre las idealizaciones acerca de las potencialidades del llamado sector informal, como medio de acceso a soluciones aceptables para los pobres de la ciudad, éste en casos como el de la vivienda es un espejo deformado de las relaciones de explotación que se dan en el conjunto de la economía urbana. Aquí deterioran el entorno social que asegure condiciones de vida tolerables. La capitalización del autoconstructor, considerada como ventajosa por algunos autores, supone la depredación del espacio y un agravamiento de la calidad de vida de otros sectores populares más pauperizados aún.

Finalmente puede ocurrir que la lógica inicialmente autoconstrutora sea desplazada por la de pequeña producción, con la instalación de tiendas o talleres generalmente clandestinos, en condiciones de extrema competencia entre ellos, y que también ejerce efectos discriminatorios al interior de estos asentamientos humanos.

El crecimiento de barriadas por autoconstrucción en las zonas alejadas del casco urbano, donde procesos como los explicados anteriormente no suelen darse, de todos modos supone siempre penosas condiciones en cuanto a provisión de servicios básicos y transporte. Problemas que los pobladores no están en condiciones de resolver por sí mismos, sin apoyo del Estado, y cuando lo hacen es a menudo sacrificando el fondo de subsistencia necesaria. La autoconstrucción, como se ha señalado frecuentemente, resulta un instrumento funcional para el Estado, para pasar por alto la responsabilidad que puede corresponderle en el déficit de vivienda. Así como que ésta no se tome en cuenta en los salarios y permita al capital privado disminuir las remuneraciones, abaratando al extremo lo que destina al costo de reproducción de

/ la fuerza de trabajo.

la fuerza de trabajo. (18)

#### 4.5. El autodesarrollo comunal como ideología.

La fundamentación ideológica intenta demostrar que las posibilidades de autodesarrollo barrial dependen, en buena medida de un cambio de actitud de los pobladores. Para ello se ha puesto en funcionamiento muchas veces una política asistencialista que trata de re-vertir la naturaleza social de los problemas del conjunto de las barriadas dándole un carácter particularizado y resoluble. (19)

Para que esta política tenga éxito se parte de algunos supuestos de actuación, el primero de todos la elección de la barriada. Se opta prioritariamente por las de más reciente formación y dentro de los núcleos de pobladores más activos, ya que en esos casos, cualquier obra menor sería percibida como un avance sustancial. Se apoyan proyectos con metas concretas y alcanzables; por ejemplo, un local escolar aunque ello deje pendiente problemas conexos como la previsión de un adecuado plantel docente.

- 
- (18) Esta entrada teórica al problema ha sido desarrollada en diversos trabajos de Castells, Lofkine, Preteville y Topalov, con algunas diferencias entre unos y otros acerca de la incidencia de este proceso en las características de la urbanización capitalista. En América Latina ha sido tomada entre otros por Lucio Kowarick y Emilio Pradilla ya refiriéndose específicamente al problema de la vivienda. En Perú véase Etienne Henry "El consumo urbano y sus expresiones en los asentamientos urbanos populares", CISEPA, Universidad Católica del Perú y la publicación mencionadas de DESCO.
- (19) Sobre las modalidades de intervención de organismos oficiales e instituciones privadas, especialmente las de financiamiento internacional véase Alfredo Rodríguez y Gustavo Rofrío "De invasores a invadidos", Cuadernos DESCO 1971 y de los mismos autores "De invasores a invadidos (II). Diez años de autodesarrollo en una barriada", DESCO 1980. donde se actualiza la anterior investigación.

/Los logros primarios

Los logros primarios de la iniciativa implica soluciones limitadas y elitistas ya que no extiende sus beneficios más que a un reducido número de pobladores, aunque su efecto propagandístico tenga un radio mayor de incidencia. Finalmente, si bien la acción de la institución supuestamente benefactora ha sido decisiva por otorgar préstamos con condiciones favorables o por permitir el acceso a los mecanismos formales de crédito, ya que de otro modo no hubiera sido posible, se tiende a sobredimensionar la acción de los pobladores para hacer aparecer como la esencia del problema la necesidad de modificar los patrones de conducta.

En algunos casos simplemente se intercambian alimentos por trabajo y no como fundamento tendiente a la consolidación barrial en términos reales. Ahora implica acondicionamientos menores como renovación de basurales o limpieza de calles. En cierta medida algunas barriadas en Lima pasan a ser un "laboratorio social" de programas de empleo mínimo que se ha aplicado en otros países de América Latina. Se trata simplemente de prevenir tensiones sociales despojado de todo propósito de un efectivo mejoramiento social.

#### 4.6 Estado, legislación y barriadas.

La legislación del Estado en materia de barriadas ha reflejado las expectativas y también las desventajas de la postura teórica que confiaba en las posibilidades de consolidación de estos asentamientos. La evolución al respecto va desde disposiciones inspiradas en una política desarrollista a proyectos más avanzados que procura convertirlas en comunidades autogestionarias, hasta finalmente, la aceptación del fracaso de una y otra perspectiva y una política de aceptación de los hechos consumados, donde sin embargo se establece nue-

/ vas obligaciones

vas obligaciones económicas a los pobladores. (20)

En la primera etapa señalada a comienzos de la década del sesenta, se confiaba en convertir a las barriadas en urbanizaciones populares. Instrumento para ello eran las exoneraciones impositivas, a y i d a la autoconstrucción y provisión de servicios básicos, esto último sólo parcialmente cumplido. Como la raíz del problema estaba en la forma de inserción de los pobladores en el mercado de trabajo y una desigual distribución de ingresos, poco era lo que se podía avanzar en esta dirección. En 1968, en el contexto de las transformaciones económicas y políticas que se daban en la vida nacional, se toman una serie de medidas que buscan regular la expansión de las ciudades, con previsiones acerca de dónde se localizarían los sectores populares que pugnaban por espacio para construir su vivienda. Al mismo tiempo se prohíbe nuevas tomas de terrenos estatales o de propiedad privada. En este contexto, Villa El Salvador intenta ser una experiencia urbana diferente en cuanto a la vinculación de empleo con residencia, modalidades de empresa autogestionaria y gobierno del asentamiento por parte de los pobladores. El alcance de esta experiencia si bien ha obtenido logros parciales, no pudo alcanzar los ambiciosos objetivos propuestos. Por lo demás, desde hace años el gobierno se ha desinteresado del proyecto. La orientación actual en la materia es la regularización de la propiedad de los lotes. Esto es deseado por los pobladores como factor de estabilidad. Pero se hace sobre presupuestos que ellos difícilmente puedan afrontar. Entre otros el pago de los terrenos eriazos, que, de hecho, se han valorizado por la propia obra de los vecinos, así como de los -

---

(20) La legislación sobre asentamientos populares urbanos se encuentra estudiada detalladamente por Angel Rivera "Aspectos legales y jurídicos en Pueblos Jóvenes", UNICEF 1980 y por Abelardo Sánchez y Julio Calderón, Ob.cit.



servicios básicos, no ya meramente a nivel de conexión individual sino de redes troncales. Por otra parte se autoriza implícitamente la entrega de lotes simplemente tizados, sin una infraestructura básica que permita una correcta habilitación urbana, dando un paso atrás en relación con anteriores disposiciones, que al menos formalmente, establecían estos requisitos. Ello deriva en que en el período 1969-1979 los lotes con servicios entregados por el Estado sean del 17% frente al 61% de lotes solamente tizados.(21)

La tendencia es además a convertir a los pobladores en sujetos de crédito. Ello en teoría, les abre la posibilidad de hipotecar su vivienda para realizar mejoras. Pero desconoce el peligro de extensión de relaciones de dependencia con agentes financieros y proveedores de materiales, propicia procesos de enajenación y arriendo, y crea condiciones favorables para el hacinamiento y la tugurización.

Descuidada la atención directa, no es de extrañar que se reproduzca aquí también la misma política general de vivienda de recurrir al sistema financiero. En Setiembre de 1980 se funda el Banco de Materiales, para prestar apoyo y servicio en el suministro de materiales de construcción, "procurando la edificación y mejoramiento de la vivienda básica mínima".

Su fondo original se constituye con aportes del Estado y de un préstamo de la Agencia Internacional de Desarrollo (AID). Los créditos se otorgan con tasas de interés preferenciales y la institución puede intervenir en lo relacionado con el tipo de materiales a utilizar y el diseño de la vivienda por parte de los usuarios (22)

---

(21) La información al respecto es de la Memoria 1969-1979 del Sector Vivienda y Construcción del Ministerio de Vivienda. Lima 1979.

(22) Sobre características del Banco de Materiales véase Mario Zolezzi, Ob. cit.

Lo reciente de su creación hace prematuro formular un juicio al respecto. Con todo, corresponden algunas observaciones. En primer lugar, se fomenta la autoconstrucción que como se ha visto, no es la modalidad aconsejable de crecimiento de la ciudad. En segundo lugar, no se atiende a la estructura de precios de la industria de materiales de construcción que el Perú tiene, en algunos de sus rubros, características oligopólicas. De allí que las posibilidades de abaratamientos de la vivienda popular van a ser siempre relativas. En todo caso la orientación que imprima el Banco en cuanto a materiales a utilizar puede hacer reacomodamientos positivos pero de menor trascendencia. Finalmente, aún cuando teóricamente se dirige a los sectores de menores recursos, es probable que tal como ha ocurrido con el FCNAVI, se llegue a un tratamiento discriminatorio. Esto, porque se exige para la concesión del crédito propiedad de los lotes. Se calcula que en la actualidad sólo tiene títulos el 13.8% de los pobladores y un 18% de pueblos jóvenes. (23) Por lo que es probable que el sistema favorezca a un conjunto reducido de familias de barriada, o a integrantes de cooperativas y asociaciones de vivienda de mayor poder adquisitivo.

## 5. LA PROBLEMÁTICA DEL TRANSPORTE

### 5.1. Transporte y segregación social

Existe una correspondencia entre la modalidad de apropiación del espacio urbano y la segregación social que de ella resulta, con las condiciones de transporte urbano. El factor distancia entre trabajo y residencia es uno de ellos, pero la experiencia en Lima indica que no se lo puede tomar en abstracto. En realidad se da una

---

(23) Angel Rivera Ob.Cit.

elasticidad en cuanto al tiempo de traslado que depende de la estructura de la red vial y de la organización del servicio colectivo de pasajeros. Sectores de ingresos altos y medios han alejado progresivamente su vivienda de las zonas centrales; sin embargo arribar a sus lugares de trabajo no insune una parte sustancial de su jornada. Muy diferente es el caso de la población que no tiene acceso al automóvil privado.

Con todo, para explicar las causas que han llevado a la actual situación del transporte público, conviene previamente hacer una breve descripción. El poblador de barriadas requiere para trasladarse entre dos horas y media y cuatro horas desde y hacia sus respectivos destinos. Se viaja en vehículos atestados y lo normal es tomar por lo menos dos líneas para

llegar a su trabajo. Los recorridos para arribar desde su distrito a las zonas centrales y fabriles suponen complicadas rutas que atraviesan otras zonas de la ciudad y áreas muy alejadas, tanto del punto de partida como del de llegada, por el criterio imperante de trasladar tantos pasajeros como sea posible. En el transporte público no hay condiciones de seguridad, el cobrador atiende en el estribo apoyado con una sola mano en el microbús, guiando con sus muy relativas posibilidades de apreciación del tráfico al conductor, quien generalmente no puede ver hacia los costados por estar repleta la unidad. No hay horarios establecidos por la Municipalidad y las frecuencias son organizadas libremente por los comités privados. Tampoco existen paraderos fijos, lo que prolonga el tiempo de circulación. No existe un sistema de boletaje que permita controlar las ganancias del sector y tener así una idea del flujo de pasajeros; dato necesario para intentar medidas que contribuyan a racionalizar el transporte. En las horas de mayor demanda las llamadas "horas punta", de seis a nueve de la mañana y de cinco a ocho de la noche se establece una intensa disputa entre quienes requieren movilidad. En particular en las avenidas de acceso al Cono barrial sur o el Cono norte de la ciudad y en las zonas centrales y fabriles. Poder acceder a un vehículo, en oca

siones deriva en incidentes personales. Las líneas superponen su recorrido para tomar el mayor número de pasajeros y ello implica competencias entre unas y otras. Con ese propósito se realizan "carreras" que afectan al tránsito de la ciudad en su conjunto. Esas mismas "carreras" suelen darse también entre unidades de una misma línea, ya que los choferes no propietarios deben pagar una cantidad fija o un porcentaje a los dueños. Su remuneración entonces está asociada al número de pasajeros que puedan transportar. Los viajes en microbús reproducen en escala ampliada las condiciones de hacinamiento en los "callejones" de los tugurios, o las privaciones de habitar en un arenal sin servicios básicos. La competencia por el espacio es en uno y otro caso algo más que una simple imagen.

La ciudad como morada de sus hombres pasa por el modo que ellos apprehenden su vida cotidiana. No se trata entonces solamente que esta modalidad de transporte público que deteriora la calidad de vida de los más pobres. Y es algo más que la notación simbólica de una segregación. Supone una desestructuración de las relaciones humanas; el aislamiento y la despersonalización en las grandes ciudades de los países desarrollados - toma aquí una clave distinta en la intrusión no consentida en su privacidad; en la imposibilidad misma de ella.

Del complejo de causas que han precipitado el actual estado de cosas algunas son comunes con otras ciudades de América Latina como la competencia con el automóvil privado y una intervención del Estado que otorga ventajas a éste en el diseño del espacio urbano. En Lima se dan otras con cierta especificidad, como una organización empresarial donde predomina un capital comercial con criterio rentista cuya base de ganancia radica en la explotación intensiva de las unidades en detrimento de su mantenimiento. (24); relaciones salariales encubiertas bajo la forma de una par-

(24) Esto ha sido señalado por Abelardo Sánchez León, Julio Calderón y Raúl Guerrero en "¿Paradero final? El transporte público en Lima Metropolitana", DESCO 1978.

participación que no es tal, lo cual permite infringir leyes laborales; y, finalmente, una oscilación del Estado de la prescindencia a una intervención selectiva, introduciendo en el mercado unidades destinadas preferentemente a cubrir distritos de sectores medios.

## 5.2. La competencia con el automóvil privado

Se estima que el 28% de la población de Lima utiliza el automóvil privado para sus desplazamientos, y el 72% el transporte público, según cálculos de organismos oficiales.(25) Diversos estudios en la materia indican no solamente que los usuarios de carros particulares tienden a realizar mas viajes diarios que el resto de la población, sino - también que en las ciudades de América latina -aún en los sectores de más altos ingresos- tienden a concentrarse en las llamadas "horas punta", las de mayor requerimiento de traslado en general. Es así porque aún en estas capas predominan los viajes de trabajo y educación por sobre los relacionados con compras, asuntos personales u otros motivos, que asegurarían una distribución más uniforme del tráfico durante la jornada.

Como observa acertadamente Ian Thomson (26) supone efectos diferenciales que afectan a los más pobres. Ello por que "a corto plazo, los viajes durante las horas de mayor congestión por parte de los propietarios de automóviles obligan a todos los usuarios del camino a pagar costos adicionales por los gastos y demoras adicionales en que incurren, sin que se les grave con una compensación adecuada por ello".

---

(25) Los datos cuantitativos manejados han sido obtenidos del trabajo de Margarita Petrer y Jaime Giesecke "Problemática del transporte urbano en Lima Metropolitana" elaborado especialmente para este documento.

(26) Ian Thomson "Investigación sobre algunos aspectos de la influencia que ejerce el automóvil privado en la sociedad latinoamericana" en "Estilos de desarrollo...., Ob.cit. pag. 137.

"A largo plazo, los costos adicionales que imponen los viajes de los propietarios de automóviles originan demandas de expansión de la capacidad de transporte urbano, en la forma de carreteras, subterráneos o nuevas políticas de ordenación del tránsito a fin que puedan reducirse estos costos adicionales de movilización".

En lo atinente al primer aspecto del problema en Lima, congestionamientos en el tránsito en determinados horarios hacen que la velocidad de traslado sea de diez a quince kilómetros por hora. Los usuarios de transporte público demoran así en llegar a su destino, y además se promueve el hacinamiento en los vehículos. Aunque no es la competencia con el automóvil privado la única razón, ya se han esbozado al respecto otros problemas que inciden. Teóricamente, en la medida que cada nuevo carro introducido provoca nuevos disturbios en el flujo vehicular y siendo en proporción los usuarios de los autobuses los más afectados, estos debieran ser compensados. Sin embargo, medidas apropiadas en otros países como serían el subsidio a los servicios de transporte colectivo para disminuir tarifas, no se justifican en Lima para el sector privado. Esto reforzaría el mantenimiento de empresas que encuentran sus condiciones de rentabilidad en las deficientes condiciones en que prestan el servicio, como se verá más adelante. Por lo demás, son los propios comités de microbuseros quienes rechazan una política de subsidio en la medida que esta generalmente se acompaña con modificaciones en la planificación del transporte y de los márgenes de rentabilidad.

La competencia del transporte público con el automóvil privado supone, como se ha explicado, toma de decisiones en relación a la infraestructura vial. Y aquí se reproducen otra vez más las modalidades de apropiación selectiva del suelo urbano. Los barrios residenciales, alejados del casco central de la ciudad, han conseguido que se invirtiera en avenidas centrales, donde apenas circulan autobuses; incluso en algunos de ellos -

es imposible arribar por ese medio. Ello asegura una circulación rápida, mientras al interior de las mansiones rodeadas de amplios espacios verdes, la exclusividad que promete la propaganda de las inmobiliarias está asegurada por su inaccesibilidad.

Mientras tanto las barriadas no están pavimentadas, motivando esta situación que ómnibus y unidades más modernas y apropiadas, en general sólo lleguen a la entrada de las mismas. Los pobladores deben caminar cuadrado hasta kilómetros para llegar a los paraderos iniciales, si es que no tienen medios para pagar un doble pasaje, y viajar por su asentamiento en microbuses atestados y deteriorados, que son los únicos que pueden encontrar márgenes de beneficio trasladándose por esos caminos.

Por lo demás, las soluciones que se tratan de encontrar en cuanto al congestionamiento no cuestionan el tránsito de automóviles privados por el centro de la ciudad, -la llamada línea cuadrada- con pocas vías centrales de acceso, ni se ha pensado seriamente en zonas de circulación exclusiva para autobuses en algunas calles de la misma.

### 5.3. El predominio del microbús

El segundo punto de estrangulamiento del sector tiene que ver con las unidades mismas que prestan el servicio -los microbuses-, las condiciones empresariales en que operan y las políticas del Estado que han llevado a promover esta modalidad.

Su participación en el mercado ha crecido explosivamente en un breve lapso. De 1973 a 1978 los pasajeros transportados por ese medio pasan del 29% al 77% mientras que los ómnibuses bajan del 51% al 17%.

/Aquí se ha operado

Aquí se ha operado un proceso bastante complejo del cual sólo se esbozarán sus líneas generales. Sabiendo las difíciles condiciones que supone organizar un transporte eficiente en Lima, y no estando entre las prioridades del Estado atender centralmente el problema, lo ha dejado en manos del capital privado, salvo en algunas líneas estatales o municipales. El sector privado ha actuado históricamente, no con un criterio modernizador y ampliador del servicio sino comercial y especulativo. Se trataba de obtener ventajas en sus negociaciones con organismos oficiales en cuanto a exenciones impositivas y concesiones de líneas de servicio, decididas con criterios particularistas de rentabilidad, sin una previa-planificación urbana. En el manejo empresarial mismo la idea era la obtención de una rápida ganancia, aunque ello deteriorara la calidad del servicio y el propio mantenimiento del parque automotor. En todo caso, durante la década del sesenta la reinversión en el sector mismo no fué sustancial. Más bien esa rápida descapitalización en la rama fué compensada con el traslado de fondos a otros sectores incurriendo en algunos casos en quiebras fraudulentas.

La alternativa a estas compañías de transporte o a los "colectivos" -automóviles con recorrido fijo- van a ser, en primera instancia los comités o cooperativas de obreros que surgen como "solución" en la defensa del empleo. No tienen sin embargo posibilidades de expansión empresarial, pues las condiciones en que se recibía la flota de las anteriores compañías hacían imposible mantener, a un tiempo, una remuneración adecuada y propiciar la renovación del parque automotor.

Como la prescindencia del Estado en la materia continúa, se va implementando una reproducción de toda la lógica rentista anterior, menos concentrada en sus formas empresariales y de más difícil contralor. Comienzan a predominar choferes dueños de más de un vehículo y sobre todo -propietarios no choferes, utilizando para ello subterfugios legales por -



ser requisito para la propiedad en los comités de microbuses trabajar una unidad. La racionalidad económica que se desarrolla es la de una pequeña producción distorsionada, cuya base de ganancia está en la explotación de unidades obsoletas (en 1976 se estimaba que el 54% de las unidades tenían más de 8 años de antigüedad, y nada indica que la situación haya mejorado sustancialmente en la actualidad). Es coherente entonces, que se establezca una competencia para obtener ventaja mediante la extensión de recorridos, hacia nuevos puntos terminales, y - por los distritos intermedios entre llegada y destino. O se negocie la explotación de nuevas líneas, que en pocos años aumentan de 68 en 1972 a 117 en 1978; mientras las restantes 64 habilitadas operan con omnibuses. Todo este proceso lleva a que por ejemplo por la Plaza Castilla pasen un total de 34 líneas diferentes; por la Plaza 2 de Mayo, 30 líneas; por el Parque Universitario, 28. El usuario tiene la poca ventajosa opción de llegar por alguna de ellas a las proximidades de su barrio por las Avenidas Túpac Amaru, Pachacútec o Carretera Central con similares superposiciones. En cualquier hipótesis, su recorrido será largo, incómodo y atravesando barrios por los que no sería necesario - pasar para llegar a su destino.

Estas condiciones de operación han mostrado ser rentables ya que - la oferta de microbuses ha subido a un 9.6% en el lapso de 1972 a 1978. Ello no se ha traducido en ventajas significativas para el usuario pues existe un déficit del 20% en relación a la demanda requerida de 6 a 9 de la mañana y de 6 a 8 de la noche. El mismo déficit se da en otras horas de la tarde ya que para garantizar la rentabilidad se reducen las frecuencias. Pasadas ciertas horas de la noche simplemente no se presta el servicio. Todo el sistema tiende a reducir los viajes motivados por esparcimiento o los de relaciones sociales y familiares sin perjuicio que el propio diseño de la red dificulta la vinculación entre barrios, o

barrios y parques y zonas de recreación.

En estas modalidades de organización del transporte, que promueve el mantenimiento del microbús, no es ajena la dinámica de la industria automotriz. Esta se da incentivando el uso del automóvil privado, y paralelamente ensamblando y carrozando microbuses en consecuencia encontrando salida masiva en el mercado para sus repuestos. A otro nivel incide en el circuito financiero. Ultimamente el propio crecimiento de algunos empresarios microbuseros les ha permitido obtener créditos en la banca privada en mejores condiciones, pero durante un buen tiempo y aún hoy, en el sector ha girado un capital usurario del cual los pequeños propietarios se procuran fondos para incorporar otras unidades, muchas de ellas con varios años de uso; o para la reparación de los vehículos. Este tipo de capital presta con letras de vencimiento a pocos días y altos intereses, lo que retroalimenta todo este sistema de explotación intensiva e irracional.

#### 5.4. Relaciones laborales en el transporte y tráfico urbano

Las relaciones laborales en el sector microbusero promueven, como se ha señalado, esta competencia en el tráfico y la inexistencia de horarios fijos. Paulatinamente han perdido importancia los propietarios de una sola unidad, conductores de su vehículo. Las más de las veces han sido desplazados por propietarios no choferes, a veces con cierto grado de concentración, que los lleva a tener la mayoría de los microbuses de la línea. En contadas ocasiones son los propietarios choferes los que han obtenido como fruto de su ahorro nuevas unidades, ya que las modalidades de utilización de éstas lleva a su rápido deterioro. Existe además un mercado de venta de vehículos de transporte público usados, que por razones de seguridad, ya deberían estar fuera de circulación.

/ Quienes generalmente

Quienes generalmente conducen los microbuses son los llamados "palancas", choferes no propietarios. Las relaciones entre estos y los dueños están influenciadas por las expectativas de devenir en pequeños propietarios. Contribuye a esa idea la organización de los llamados "comités" que son los que administran esas líneas: en teoría revisten la forma de cooperativas pero en los hechos predominan las decisiones de quienes son los dueños de los microbuses. Como consecuencia de este distorsionamiento de la verdadera figura jurídica, los salarios se encaran como participación en las utilidades. Se les paga porcentajes por tarea cumplida, lo que está asociado con el pasaje trasladado. Pero en la medida que no existe generalmente un sistema de boletaje, y en las contadas líneas que lo tienen no hay un contralor interno que impida ventas sin "ticket", el "palanca" entrega una cantidad fija al propietario previamente estipulada, quedando para sí el margen obtenido por sobre esa cantidad y yendo a pérdida de no llegar a este tope. Pequeños propietarios arruinados que han tenido que vender su microbús y siguen en el "Comité" simplemente como conductores o antiguos trabajadores, se consideran socios de una cooperativa que no es tal. Y tienen la esperanza de revertir la situación y llegar a adquirir una unidad, generalmente entre las de peor estado de conservación. Esta esperanza de llegar a ser propietario sólo se cumple en casos excepcionales en donde pesan los reducidos márgenes de ahorro disponibles, la antigüedad en la empresa y en alguna medida también el grado de relaciones fuertemente personalizadas y prebendarias del compadrazgo. Al interior de los comités este sistema es extremadamente funcional, evita tensiones sociales ya que dificulta la percepción de los intereses opuestos y facilita el incumplimiento de los beneficios otorgados a los trabajadores en la legislación laboral.

La organización del trabajo de los "palancas" hace que traten de repletar el microbús conduciendo en forma deliberadamente lenta si hay

/ pocos pasajeros,

pocos pasajeros, para ir llenándolo en la expectativa que la gente vaya llegando gradualmente a los paraderos. O incumpliendo todas las reglamentaciones de tránsito, si el vehículo está atiborrado, con tal de llegar lo más pronto posible a la terminal y sacar el máximo provecho de las horas de mayor demanda.

En la base de este sistema tan particular de relaciones laborales se encuentran los cobradores, en muchos casos menores de edad, que no reciben un salario propiamente dicho sino una propina, sin que el gobierno a través de sus organismos competentes ni la municipalidad, ejerzan un control efectivo al respecto.

#### 5.5. La política del estado en transporte. Prescindencia o intervención selectiva.

Frete a esa organización del transporte urbano el Estado encara formas de contralor en donde se repiten cíclicamente fases de intervención activa que se van desmontando en el correr de pocos meses, y pasado un período se reinician. A cada suba de pasajes por la elevación del costo de los insumos, sobre todo gasolina, se establece una discusión entre Estado y organizaciones de microbuses acerca de su monto. A corto o mediano plazo los microbuseros consiguen imponer sus exigencias, pero como contrapartida el gobierno indica que va a realizar un más estricto contralor sobre paraderos, boletaje, frecuencias, trabajo infantil de los cobradores, y algunos requisitos más severos, por ejemplo, que todas las unidades tengan dos puertas. A veces hasta se fijan plazos para el cumplimiento de estas disposiciones. Los primeros días ello parece cumplirse pero al poco tiempo se restablece la lógica anterior. Hasta que una nueva elevación del pasaje ponga en marcha otra vez estos mecanismos, que como en el mito del eterno retorno tiene todas sus secuencias predefinidas.

/ Si esto es así,

Si esto es así, debe encontrarse la explicación en que el Estado al no querer asumir una intervención más activa en el transporte de pasajeros, constata que los microbuses le ofrecen una solución -que se reconoce como inadecuada- pero que evita inversiones públicas sustanciales que mejoren las condiciones de vida de los sectores más necesitados.

Los organismos oficiales en general, además de sus atribuciones formales en cuanto a ordenanzas reguladoras y de fiscalización, han procurado cubrir parte del servicio por medio de omnibuses.

En la mayoría de los casos esto ha surgido más como una exigencia de las circunstancias que de un intento de asegurar una racionalización del transporte, y este punto de partida gravitará en el desenvolvimiento posterior. Así, la aparición en 1966 de la empresa APTL (Administradora Paramunicipal de Transportes Lima) surge como consecuencia de la sustitución de los tranvías y la quiebra de un conjunto de empresas privadas. Por lo que, o se implementaba una política especial al respecto, o simplemente no había forma de asegurar los desplazamientos de la mayoría de la población limeña. Otro tanto ocurrió con ENATRUPEU en 1976.

El transporte público de pasajeros a cargo de organismos oficiales ha tenido déficits considerables. Resulta difícil evaluar en qué medida incide en ello la propia naturaleza del servicio, que prestado en vehículos adecuados -y no en microbuses- y con tarifas accesibles, es una actividad expuesta a pérdida, o si existen problemas de gestión. Ambos factores han tenido que ver, en todo caso, con esta situación.

Los omnibuses no alcanzan a cubrir buena parte de su demanda potencial, sobre todo en las horas de entrada y salida a los trabajos. Si ello ocurre así es porque el propio Estado y la Municipalidad se fijan determinados límites. Surgido el servicio por la fuerza de las circunstancias, las decisiones de implementarlo son por ahora también coyunturales. Aparecen más como una modalidad de enfrentar a las empresas microbuseras, sobre todo en los momentos de alza de los pasajes, que de un intento de planificación adecuada del transporte urbano.

Por otro lado, los recorridos de estas líneas vinculan a distritos donde habitan predominantemente sectores medios y altos con las zonas centrales de la ciudad. No parecen estar separados de las estrategias de valorización del suelo de las urbanizadoras. En los casos que no se cuente con auto propio, o más frecuentemente que esto, no se pueda atender las necesidades de todo el grupo familiar, también la diferencia entre ómnibus y microbús, expresa una segregación social que se corresponde en cierta manera con el paisaje urbano que unos y otros recorren.

Algunas líneas de omnibuses surgen en cambio por necesidades políticas. Es el caso de Villa El Salvador. Asentamiento deliberadamente creado, intento de experiencia piloto de un nuevo modelo urbano, recibe un tratamiento en cierto modo preferencial. Sin embargo, los omnibuses no llegan más allá de la entrada al mismo. La rápida expansión urbana en la zona y la falta de pavimentación en su interior relativiza las ventajas iniciales.

Del conjunto de razones expuestas resulta entonces simple entender que en el transporte público confluyen y se refuerzan calidades de vida extremadamente diferentes entre quienes habitan una misma ciudad.

#### AGUA POTABLE EN LIMA: CONSECUENCIAS SOCIALES DE UN PROBLEMA TECNICO

##### 6.1. La situación en cuanto al abastecimiento

Lima por sus particularidades geográficas, unidas al rápido crecimiento de su población, afronta el problema de déficit de agua. Sin embargo, lo que podría ser un problema solamente técnico se traduce en el espacio urbano en una segregación social que no deriva necesariamente de lo primero.

Las razones de esa carencia de agua son bien conocidas y su consideración excede los propósitos de este trabajo. Por lo demás, en este aspecto específico, existe un amplio margen de coincidencia. Basta entonces un breve resumen. La actual capacidad de entrega de agua en la ciudad es de  $15m^3$  por segundo,  $10m^3$  provenientes del Río Rímac y  $5.9m^3$  de la perforación de pozos. A 1990 con una población de por lo menos - 8'000,000 de habitantes se requeriría para abastecerla un volumen de  $45m^3$  por segundo. Lo que sólo puede obtenerse mediante el trasvase de la cuenca alta del Río Mantaro que se entiende quedará terminado para 1986. Pero más allá de esta solución de fondo, lo cierto es que no se ha recurrido a otras alternativas más inmediatas y menos costosas que hubieran atenuado las actuales deficiencias, tales como la carencia de represas y reservorios de agua en la planta de tratamiento de La Atarjea que impide un mejor aprovechamiento del caudal del Río Rímac que en los meses de verano llega a  $300m^3$  por segundo. Tampoco se ha incentivado de modo sufi-

/ciente la ampliación

ciente la ampliación de La Atarjea o la creación de una nueva planta (27).

## 6.2. Barriadas. Mayores obligaciones económicas por un servicio deficiente.

Los efectos discriminatorios entre barrios residenciales y barriadas en cuanto a la posibilidad de acceder al servicio de agua se toma casi como una consecuencia del orden natural de las cosas. Esto aún en los casos de asentamientos barriales desprovistos de este servicio básico que están a pocas cuadras de la planta de La Atarjea, como ocurre con El Agustino. Las residencias de las clases medias y altas reciben, al mismo tiempo que su vivienda terminada los servicios básicos de luz y agua; en su propia percepción aparecen como inseparables una cosa y la otra. En las barriadas, el proceso de habilitación progresiva impone diferir en el tiempo la habitación de la infraestructura necesaria. En sus inicios la vivienda se concibe sólo como paredes y techo. Se separa, no ya por los pobladores sino por los organismos oficiales, la idea del alojamiento del de las mínimas condiciones ambientales que éste requiere. La explicación tiene que ver con que la casa en si misma puede resolverse aunque ya se ha visto, sus límites mediante la autoconstrucción. Por lo demás, tanto el Estado como organismos de asistencia privada pueden intentar programas de vivienda basados en la idea del desarrollo comunal, con una inversión relativamente de poco monto. Es posible llegar así a logros parciales. Y si fracasa, se puede aislar el problema y asociarlo al no funcionamiento del esquema de interacción propuesto atribuyéndoselo al predominio de patrones individualistas de conducta.

En cambio, en los servicios básicos sobre todo el agua, la situación es enteramente diferente. La inversión desde el momento en que es

(27) Un estudio más detallado sobre este conjunto de problemas técnicos se encuentra en el avance de investigación de Julio Calderón sobre "Abastecimiento de agua potable en Lima", DESCO 1981.



necesario extender redes troncales, no está al alcance de la capacidad de ahorro de los pobladores. La instalación en términos técnicos supone trascender el ámbito de la barriada y negociar ante organismos del Estado. De allí que la exigencia de agua se convierta en una demanda social difícilmente manejable por las autoridades, que pasa a ser un eje de movilización de los pobladores. Sin embargo, esta fuente de tensión social es encarada por el Estado sin descargar del pago a los habitantes de barriada; no solamente de la conexión domiciliaria sino también de la extensión de la red troncal. Aparece así como racional -en términos urbanos- lo que no puede fundamentarse en ninguna política social: que sean los sectores más pobres quienes deban afrontar mayores obligaciones económicas para la satisfacción de algunas de sus necesidades básicas. Y ello en cualquier alternativa como se verá.

### 6.3. El abastecimiento mediante camiones cisterna

Estimaciones del Ministerio de Vivienda y Construcción indican que en barriadas el 49% de los lotes cuentan con servicio a domicilio y el 51% carece de este. Las cifras que utiliza ESAL (Empresa de Saneamiento de Lima), organismo del Estado encargado de la prestación de este servicio, manejándose en términos de población servida y no servida por unidades de vivienda, llega a la conclusión que el 58% carece de ella; alrededor de 850,000 habitantes. Para estos últimos, en algunos casos existen pilones públicos, pero la mayoría de las veces deben recurrir al aprovisionamiento mediante camiones cisterna, sistema que supone un tratamiento discriminatorio para los pobladores, tanto en términos de precios como de salubridad.

/como resulta

Como resulta de la propia estimación de ESAL, los dueños de camiones -no existe una flota municipal- adquieren el metro cúbico de agua potable pagando entre 0.50 y un sol y venden el cilindro entre 75 y 100 soles. Ello les deja un amplio margen de ganancia aún descontados los gastos de gasolina, mantenimiento y amortizaciones. Se convierte así en un negocio privado rentable una responsabilidad no asumida por el Estado. Presentado el mismo problema, ahora desde el punto de vista del usuario, resulta -según estimados de la Dirección de Agua y Desagüe de Lima- que mientras Pueblos Jóvenes como urbanizaciones en general con conexión pagan 17.40 soles por metro cúbico mediante camiones cisterna la suma se eleva a 500 soles. Ello trae consecuencias en la calidad de vida pues la diferencia de precios genera un consumo menor con detrimento para la habitabilidad de la vivienda y la salud de sus pobladores. Por lo demás, no hay condiciones de sanidad adecuadas en los tres receptáculos de agua de este sistema de aprovisionamiento: los surtidores, que sólo recientemente se ha podido lograr que sean administrados por los concejos distritales; los camiones cisterna, para los cuales no existen una fiscalización adecuada acerca de si el tanque está debidamente acondicionado y satisface los requisitos de higiene ambiental; y, finalmente, los bidones o estanques de las viviendas de los pobladores, generalmente expuestos a la intemperie, el polvo y el óxido.

#### 6.4. Prescindencia del Estado, demandas sociales y valorización de nuevas zonas.

En el 40% de los lotes en barriadas que disponen del servicio de agua potable, los pobladores han tenido que afrontar íntegramente los costos de lo que para los sectores medios y altos es en cambio un gasto de menor importancia e integrado al proceso de construcción de la vivien

da. La preocupación del Estado por intermedio de la ESAL, y de los propios pobladores es que estos intervengan en parte de la ejecución de las obras. La lógica para el organismo oficial es evitar la inversión en capital de trabajo; para los vecinos ante costos que no pueden afrontar, no queda otra opción que "obtener el servicio en base a un sacrificio personal que no tenga expresión monetaria. (28)

En barriadas con población relativamente reducida y que están cercanas de una red matriz es factible que los pobladores puedan ahorrar en materiales de construcción, aportar su mano de obra y llegar con asistencia técnica de la ESAL, a la instalación de la red de agua potable. Pero la mayoría de las veces, la densidad de la barriada y las dificultades técnicas que se van agravando a medida que la ciudad se expande por arenales cada vez más alejados de la fuente de abastecimiento, obliga a proyectos de mayor envergadura. Ello tanto en lo relativo a la propia organización del trabajo comunal, como de variables que ya escapan al control del vecindario, tales como la concesión de préstamos por entidades financieras nacionales y del exterior.

Algunos proyectos han llegado a buen término; otros en cambio no han podido consolidarse por dificultades encontradas en algunos o todos estos diferentes aspectos.

De todos modos, la dotación de servicios de agua y desagüe implica problemas técnicos y sobre todo inversiones económicas que el autodesarrollo comunal, aunque llegue a funcionar, encuentra límites infranqueables en sus posibilidades de incidencia y remiten, en última instancia, a la responsabilidad del Estado. De allí la demanda de los movimientos

---

(28) Alfredo Rodríguez y Gustavo Riofrío. Ob.cit. pág.51

de pobladores, en algunos casos para exigir la instalación del servicio; en otros, reclamaciones por deficiencia en su prestación tales como corte por varios días o negligencia en las tareas de mantenimiento y reparación. Por lo demás numerosas barriadas tienen el abastecimiento de agua racionado y limitado a pocas horas del día. Es lo que ocurre, por ejemplo en El Agustino, Comas y Villa María del Triunfo.

Por otra parte, como se ha visto, el criterio de oportunidad para la prestación del servicio pareciera en ocasiones, tener que ver más con el proceso de valorización del suelo que con la atención de las necesidades barriales. Ya que la instalación de redes troncales pagadas por los pobladores es aprovechada por los espacios hasta entonces libres, entre barriadas y zonas más urbanizadas. Se convierten entonces para las urbanizadoras en una instancia para maximizar su inversión. Ya que lo que hubiera sido un considerable gasto de infraestructura pasa a ser un costo menor de realización de conexiones domiciliarias.

## 7. CRITERIOS PARA UNA POLITICA URBANA DIFERENTE

### 7.1. La necesaria redefinición de las modalidades de intervención del Estado.

Es compartible la observación de Sunkel cuando señala: "En todos los análisis realizados se comprueba que en lo referente a las preocupaciones derivadas de la perspectiva ambiental, el libre funcionamiento de las fuerzas del mercado muestra serias deficiencias como mecanismo de desarrollo. Esto se refiere particularmente a dos aspectos: por una parte, al hecho de que el mercado es incapaz de atender las necesidades de servicios de infraestructura o de consumo colectivos, en especial para los sectores pobres; por la otra, a que el mercado tiene un horizonte de

tiempo a corto plazo y tiende a la sobreexplotación de los recursos con grave riesgo para las posibilidades de desarrollo de las generaciones futuras.

El Estado y la planificación tienen, por consiguiente, en estas materias una responsabilidad fundamental. Pero para ello es imprescindible que el Estado no sea simplemente un aparato legitimador y reproductor - de las fuerzas del mercado, sino, por el contrario, una institución que refleje adecuadamente los intereses a corto y largo plazo de los sectores mayoritarios de la población. La reorientación del estilo de desarrollo hacia la satisfacción de las necesidades fundamentales de toda la población y hacia un desarrollo sostenido a largo plazo, requiere por ello ineludiblemente una amplia participación de la población en todos los niveles". (29)

En el ámbito estrictamente urbano, y referido a Lima Metropolitana, se ha procurado mostrar que el proceso de transformación del capital inmobiliario confiriéndole un peso creciente de la renta del suelo y a la especulación en cuanto a su ubicación, ha exacerbado las contradicciones entre planificación y propiedad privada del terreno. Se sabe que medidas en la primera dirección, aún moderadas, suponen cambios en la valorización de las zonas. (30) Y la experiencia ha demostrado que encuentra la obstinada resistencia de los agentes económicos y financieros que in-

---

(29) Osvaldo Sunkel "La interacción entre los estilos de desarrollo y el medio ambiente en América Latina" Revista de la CEPAL, N° 12, Diciembre 1980. pg.51.

(30) Un estudio interesante de este proceso en términos generales se encuentra en Hans Blumenfeld "La Planificación de la estructura urbana", Revista Interamericana de Planificación, Vol.VIII, N° 32, Diciembre 1974.

tervienen en la apropiación del espacio y la construcción. Ciertamente no puede llegarse a un crecimiento equilibrado de la ciudad si éste no se acompaña de una voluntad política de cambiar las condiciones en que se desenvuelve este sector económico. Ello no necesariamente implica desconocer una eventual participación del capital privado, sino en todo caso intervenir selectivamente, de modo que éste se oriente a la construcción de viviendas de acuerdo a pautas que el Estado considera adecuadas. Ello por supuesto, va a afectar el predominio de los sectores más ligados a una lógica financiera y especulativa, que se ha mostrado desestructuradora del hábitat urbano.

## 7.2. Las medidas alternativas propuestas.

De todos modos, frente a los planteamientos que remiten al crecimiento de Lima como una situación sin salida, es posible plantear alternativas al estilo mismo de ese crecimiento. En algunos casos ello exige medidas que pueden ser aplicadas a corto plazo; otras requerirán transformaciones más profundas, pero todas ellas merecen discutirse si se quiere mejorar la calidad de vida en la ciudad y no reproducir sus actuales problemas.

Estas alternativas tienen que ver con el uso del suelo urbano y la acción de capital inmobiliario, la vivienda y el sistema financiero, el transporte y los servicios básicos. Las acciones requeridas exigirán una planificación que redefina la relación de técnicos y usuarios, distante los primeros tanto del asistencialismo paternalista como de la condescendencia con decisiones inconvenientes. Y darse en el marco de una toma de decisiones democráticas que implica una intervención más activa, tanto de las alcaldías distritales como de las asociaciones de pobladores. Un po-

sible ordenamiento sugeriría estas distintas direcciones de trabajo y líneas de acción:

A. SOBRE EL USO DEL SUELO URBANO Y ACCION DEL CAPITAL INMOBILIARIO

-Dirección por parte del Estado del proceso de crecimiento de la ciudad.

La actual modalidad de apropiación privada del suelo ha determinado una injusta distribución del espacio en la ciudad: los mejores lotes en zonas verdes y con superficies muy amplias para los sectores de altos ingresos; los tugurios y las barriadas para los sectores populares. El capital privado tiende a promover cada vez más esta tendencia, ya que a los propietarios de la tierra urbana, constructores, promotores inmobiliarios, industriales en la rama de materiales de construcción y sector financiero -con conexiones estrechas entre ellos y en algunos casos un mismo grupo económico interviniendo en todas estas actividades al mismo tiempo- sólo le interesa el mercado de ingresos altos, y en menor medida de ingresos medios, que le permita obtener una rápida ganancia.

Con esta modalidad de actuación, se reserva las mejores tierras agrícolas por donde puede orientarse la expansión de la ciudad e incluso terrenos eriazos donde, llegada la oportunidad favorable, realiza algunas inversiones para su valorización y dispone según sus intereses, la modalidad de urbanización.

El Estado debe reservar para sí los terrenos de expansión, evitar que los eriazos vayan a particulares por diversas maniobras legales o

/ exigir su devolución

exigir su devolución cuando esto haya ocurrido. Debe defender además la intangibilidad de ciertos terrenos agrícolas y expropiar los terrenos agrícolas de expansión urbana irreversible, pagando el precio que resulta de su utilización como tierras de panllevar y no el especulativo que maneja a su arbitrio el capital inmobiliario. Sólo con medidas en esta dirección puede evitarse el crecimiento anárquico de la ciudad y el constante desplazamiento de los sectores populares a los terrenos más alejados, sin servicios, transportes, colegios y zonas de recreación.

-Adecuada regulación de los criterios de densificación y uso del suelo .

Lima, de seguir creciendo horizontalmente, sin una orientación preocupada por evitar los costos sociales que ello genera, va a seguir reproduciendo en cada nueva barriada o asentamiento popular los problemas ya existentes. Deben realizarse modificaciones en los planes de expansión previstos, que como se señaló, suponen una injusta distribución de la tierra urbana que privilegia los lotes de los sectores de altos ingresos. Por otro lado, es necesario controlar a las urbanizadoras que frecuentemente incurren los reglamentos de zonificación urbana en los aspectos que circunstancialmente no le son convenientes.

Siendo el problema de vivienda tan grave en Lima, debe evitarse el cambio de uso de terrenos usados actualmente con esa finalidad. En zonas tugurizadas donde sea necesario realizar remodelaciones, corresponde priorizar el derecho de los actuales ocupantes.



-Reconocimiento de todos los pueblos jóvenes existentes y de los derechos de propiedad de sus pobladores y evitar que en el futuro estos asentamientos humanos puedan ser objeto de especulación inmobiliaria.

La propiedad de sus lotes y el reconocimiento del pueblo joven es imprescindible para que los pobladores tengan estabilidad en su situación y les evite la eventualidad de nuevos desplazamientos. La estabilidad de residencia les permite mejores condiciones legales para reclamar del Estado agua, luz, colegios y demás servicios y equipamiento, además del acceso a créditos para proveerse de materiales de construcción. No debe proseguir la política de entrega de lotes tizados ya que al Estado le corresponde dirigir todo el proceso de habilitación urbana entregando los terrenos con los servicios indispensables.

Tampoco debe seguirse propiciando modalidades que permiten que las urbanizadoras se apropien de terrenos eriazos en futuras zonas de expansión, y con la sola instalación de una pileta común sin conexiones domiciliarias, comiencen a vender terrenos, lo que lleva a que incluso la creación de nuevas barriadas esté en manos del capital inmobiliario.

-La valorización de los terrenos de las urbanizadoras por la instalación de redes y servicios en pueblos jóvenes adyacentes, debe revertirse a estos últimos.

La creación de un pueblo joven y su progresiva consolidación valoriza las tierras que lo rodean, porque amolía el espacio urbano y éstas obtienen sin costo, servicios básicos que los pobladores han debido pagar en su oportunidad con su propio esfuerzo económico.

/Las urbanizadoras deben

Las urbanizadoras deben pagar por estas mejoras, haciéndose cumplir o modificándose en lo pertinente las disposiciones y principios en la materia. El fondo que se obtenga tiene que ser canalizado a las municipalidades con activa participación de los pobladores de modo de garantizar que éste sea aplicado efectivamente para obras en beneficio barrial.

#### -Cumplimiento de los reglamentos de construcción

Lima debe preservar sus escasos espacios verdes y zonas recreativas como las destinadas a equipamiento de uso común; toda expansión urbana tiene que contemplar este aspecto. Frecuentemente las urbanizadoras pasan por alto las disposiciones en la materia, incluyendo las multas que de ello resulte, en su costo de construcción.

Debe tenerse una política adecuada al respecto en los pueblos jóvenes que procure que exista una adecuada planificación. Para ello la trama urbana debe ser correcta desde el principio, con lotes de tamaño adecuado para que posibles ampliaciones de la vivienda no vaya en detrimento de su ventilación o de espacios de utilización común.

#### -Derecho de las barriadas a terrenos adyacentes para evitar hacinamientos y tugurización

A tal efecto debe exigirse el cumplimiento de las disposiciones sobre el punto, y que no son efectivamente aplicadas. Para ello es necesario que las organizaciones de pobladores evalúen sus necesidades al respecto, y en coordinación con las municipalidades y con el apoyo técnico necesario realice las nuevas habilitaciones urbanas que fueran necesarias.

-Modificación de las condiciones en que se quiere implantar el autovalúo en los pueblos jóvenes.

Debe defenderse el principio de no pago de autovalúo urbano hasta que no se cumpla con la dotación de servicios básicos y no se regularicen los títulos de propiedad. Por lo demás este pago no debe ser por a rancel ya que se trata de terrenos en que el Estado no ha realizado in versión alguna y su valorización ha sido consecuencia de la acción de los propios pobladores.

-Impuesto progresivo a los terrenos sin construir.

Durante el lapso en que no se apliquen las medidas de fondo planteadas en relación a la tierra urbana -tal como es sugerido incluso por organismos internacionales- debe evitarse la especulación. Para que los dispositivos fiscales puedan ser implementados es necesario regularizar el catastro de modo de efectivizar un estricto contralor.

En los contados casos en que se ha gravado adecuadamente estos terrenos sin construir -por ejemplo Cieneguilla, Distrito al este de Lima, en 1973- los terrenos se han vendido a precio razonable.

-Ampliación de espacios de recreación en los pueblos jóvenes dotándolos de la infraestructura necesaria.

En el reducido tiempo libre disponible, los pobladores han realizado en precarias condiciones y con su solo esfuerzo, actividades deportivas, sociales y culturales. La mejora de su calidad de vida supone también el derecho a acceder a la recreación en condiciones adecuadas.

B. VIVIENDA Y SISTEMA FINANCIERO

-El Estado debe reasumir su papel de constructor frente a su política actual de desplazar el problema de la vivienda únicamente a la organización del sector financiero.

La expansión urbana a nuevos espacios ha agotado prácticamente los terrenos disponibles en el casco urbano. Se incorporan otros nuevos que para los sectores populares supone costos crecientes para proveerse de servicios y traslado a su trabajo. Debe promoverse la construcción de viviendas multifamiliares, que evite estos inconvenientes y suponga en si mismo condiciones de habitación mejores. Ni el FONAVI ni el Banco de Materiales, y menos aún el crédito hipotecario llevan a la resolución integral y justa del déficit de vivienda.

Es indudable que diversas experiencias de construcciones multifamiliares para los sectores más pobres han fracasado en América Latina. Pero ello porque se ha encarado generalmente como un problema sólo técnico de racional utilización del espacio. Y no se ha tenido en cuenta el entorno y la compleja red de relaciones sociales mediante el cual los vecinos consiguen sacar el máximo provecho de sus escasos recursos. Una vivienda adecuada puede no sólo reconstruir esa trama sino aumentarla, generando espacios de uso común para la creación de nuevos servicios que supongan una mejor calidad de vida, y descargue a la mujer de parte de sus gravosas tareas domésticas que desempeña conjuntamente con las labores remuneradas. Y que al mismo tiempo permita una más eficaz utilización de obras relacionadas con salud y educación. Por lo que no se invalida el planteamiento propuesto, sino más bien indica que ello sólo puede derivar de un trabajo interdisciplinario que pueda dar un tratamiento adecuado de las diferentes variables intervinientes en el proceso

construcción y habilitación de viviendas para sectores populares.

Esta intervención directa del Estado en la autoconstrucción no es nueva en el Perú ni en otros países de América Latina, y quienes han sido beneficiados por esta política han afrontado en mejores condiciones situaciones de crisis económica y de inestabilidad en el mercado de trabajo.

Así, en el caso chileno una de las razones por las que, pese a que en estos últimos años ha aumentado la renta del suelo, la construcción y los arriendos, sin embargo éstos no han afectado sustancialmente a un considerable porcentaje de sectores populares, ha sido consecuencia que estos habían resuelto su problema de vivienda mediante las políticas realizadas al respecto en el período 1964-1973. (31)

-La autoconstrucción de vivienda no es aconsejable ni como modalidad de asentamiento humano ni como criterio de utilización adecuada del suelo urbano. Pero desde que este proceso se sigue desarrollando en las barriadas, por la prescindencia del Estado en la materia, debe garantizarse recursos que ayuden a la consolidación barrial, consiga abaratar costos y evite el desperdicio de recursos.

Una política en tal sentido implica atender dos aspectos claves: el de los materiales de construcción y el de asistencia técnica.

En cuanto a materiales de construcción a corto plazo hay que asegurar condiciones de comercialización que permita la disminución de pre

---

(31) Conforme Donoso y Sabatini, Ob.cit.

cios, controlando la distribución que aún en industrias con participación estatal como el cemento, está en manos del capital privado.

A mediano plazo, con un conocimiento preciso de los costos en el sector, criterios de racionalización en cuanto a su uso y estandarización de procedimientos, corresponde realizar la nacionalización de la industria de materiales de construcción, por ser requisito para afrontar, no solamente la construcción en barriadas, sino la política de vivienda en su conjunto para sectores populares.

Un primer aspecto que debe contemplarse en la asistencia técnica en autoconstrucción es la resolución de requisitos mínimos que una vivienda debe atender para asegurar una tolerable calidad de vida para los pobladores. En tal sentido, hay que asegurar por lo menos el núcleo sanitario (la unidad baño-cocina) en adecuadas condiciones de agua y desagüe.(32) Ello implica que aún una política que asuma aspectos relacionados con la autoconstrucción, requiere una intervención planificadora del Estado.

Además debe garantizarse que a partir de allí se desenvuelva en las mejores condiciones posibles la eventual ampliación de la vivienda.

No se está en condiciones de realizar en este trabajo un diagnóstico en cuanto al problema de la tecnología apropiada, asociado a la capacidad de introducir economías de escala, ajustarse a los recursos disponibles y sacar el mejor partido de ellos, así como sus posibilidades de adaptación a los cambios en la sociedad, su coexistencia con tecnologías más complejas y la satisfacción de exigencias ambientales, entre otros -

---

(32) Roberto Segré, Ob.cit., valora positivamente esta experiencia para el caso chileno.

aspectos (33)

Pero de todas maneras es necesario enfatizar que debe redefinir se la relación entre técnicos y pobladores, lo que requerirá un profesional que se aparte de las expectativas tradicionales respecto a su actuación generadas desde el propio sistema educativo, y de sus modalidades de inserción habitual en el mercado de trabajo. Como señala Segré se requiere "un número considerable de profesionales dispuestos a renunciar a los típicos proyectos rentables de la comitencia burguesa integrándose en la administración estatal o en cooperativas sindicales". (34) Y en la que se refiere específicamente a sus condiciones laborales tiene que ajustar su ritmo y modalidades al de los pobladores sabiendo que éstos sólo tienen tiempo disponible después de su extensa jornada de trabajo y en sus fines de semana.

(35)

No se trata además, de tomar al poblador como cliente y atomizar las estructuras de decisión cuando el contexto exige deliberaciones colectivas. El profesional debe poder estar distante, tanto de la imposición como de la condescendencia.

Todo ello requiere reforzar las asociaciones de pobladores como interlocutores válidos. Ello es coherente tanto con las exigencias de la planificación conjunta, como en un plano más profundo para la mejor definición de las reales necesidades de los habitantes de asentamientos populares urbanos. Ello no es meramente suma de opiniones individuales, sino que requiere del enriquecimiento que resulta del cambio de opiniones entre los vecinos, y entre estos y los profesionales que implementen los proyectos.

---

(33) Estos atributos de la tecnología apropiada han sido analizados en la reunión consultiva PNMA/CEPAL que sobre el punto se realizara en 1976.

(34) Roberto Segré, O.cit., pág. 267.

(35) Un interesante trabajo sobre las relaciones de técnico y pobladores en el caso de la autoconstrucción es el realizado por Jorge Di Paula "Autoconstrucción-Industrialización", documento presentado en la Segunda Bienal de Arquitectura de Quito, Ecuador 1981.

-Los fondos del FONAVI y el Banco de Materiales deben destinarse a sectores populares que no están en condiciones de acceder a la vivienda por mecanismos de mercado.

Tiene que evitarse la transferencia de fondos del FONAVI a las mutuales de modo de favorecer exclusivamente a agentes financieros, grandes empresas constructoras y sectores de ingresos medios y altos.

Es conveniente realizar estudios además, acerca de si existen posibilidades de ampliar el número de beneficiados con fondos del FONAVI mediante la modalidad de construcción de viviendas en régimen de alquiler.

-Democratización del crédito

Los fondos de los aportantes al sistema mutual se orientan en la actualidad -contrariando las disposiciones que establecen que estas - instituciones no deben tener fines de lucro- a vivienda para los sec - tores medios o altos, o préstamos de prefinanciación para las empresas constructoras, predominando ellas sobre las que se dirigen a los usua - rios. Debe asegurarse que estos últimos tengan procedimientos democrá - ticos de intervención en cuanto a destino de los fondos y gestión.

En relación al Banco de Materiales, hacer más flexibles los requi sitos para su otorgamiento -especialmente en relación a las exigencias de propiedad o posesión de lote- y las condiciones de los mismos en - cuanto a monto y plazos de pago.



-Orientación de la demanda, de modo que el sistema financiero apoye los programas de viviendas masivas frente a las alternativas de construcción individual.

Si bien el Estado a través de sus organismos especializados, ha señalado reiteradamente la gravedad del déficit de viviendas, se ha preocupado por impulsar la industria de la construcción no cuestionando los criterios con que ella invierte, aún cuando los fondos con los que apoya su actividad, provienen del aporte del conjunto de la sociedad. Ello conduce a políticas cada vez más excluyentes en cuanto a acceso a una vivienda adecuada. Un conocimiento preciso de los agentes económicos que intervienen en la rama, debe apoyar selectivamente a capitales más directamente ligados a la construcción.

-Remodelación de tugurios con especial preocupación de evitar en lo posible el traslado de la población excedente.

El tugurio supone hacinamiento, deterioro del espacio físico y carencia de requisitos indispensables de saneamiento. Aún así, las ventajas relativas de su ubicación con respecto a los lugares de trabajo o donde es posible obtenerlo, hace que el traslado no sea deseado por los vecinos. Siendo imperioso remodelarlos, en los criterios de calificación a utilizarse, es necesario tener en cuenta la opinión y criterios de la población afectada, que adecuadamente organizada está en condiciones de evaluar las distintas necesidades y tomar decisiones al respecto, que sean reconocidas y respetadas por los eventualmente afectados.

## C. TRANSPORTE

### -Racionalización del transporte

Adecuada articulación del espacio urbano que reduzca recorridos, evite el congestionamiento y la superposición de líneas, y resuelva adecuadamente las conexiones entre recorridos barriales con las vías principales de acceso a lugares de trabajo y comercio. A corto plazo - puede actuarse sobre las unidades de transporte; en perspectiva debe ---- pensarse en modificaciones de la infraestructura vial.

La racionalización de este servicio requiere una empresa estatal o municipal de transporte, que por su dimensionamiento y características puede ajustarse a criterios correctos de planificación urbana, a diferencia de lo que ocurre actualmente con las empresas microbuseras. Ella debe impulsar alternativas más adecuadas que las actuales, tales como ómnibus, ferrocarriles suburbanos y otras posibles modalidades.

Algunos avances desde el punto de vista estrictamente técnico, - se han realizado por la Dirección General de Transporte Masivo del Ministerio de Transporte con un diseño que contempla la reducción de rutas de 180 a 78 y un recorrido total de 3595 a 2555 Kms. Se establecen paraderos y modalidades de interconexión, y con ello se espera reducir el tiempo de circulación. Esta y otras posibles medidas -por ejemplo - reservar determinadas avenidas o calles para el tránsito de unidades - de transporte colectivo- corresponde estudiarlas en su factibilidad. Pero ello, acompañado por una preocupación por remover los obstáculos políticos y sociales por los cuales estas u otras alternativas han que dado hasta el presente en un plano solamente teórico.

Corresponde promover la tendencia a la utilización de combustible y energía diferentes a los que se están empleando, no solamente para abaratar los costos, sino además, para evitar los problemas ambientales que plantea el actual sistema.

Cabe estudiar además la posibilidad, hasta que no se implementen soluciones de fondo, que la extensión de líneas de microbuses al interior de las barriadas, que devienen en mayores beneficios para éstas, implique la obligación, concertada con las organizaciones representativas, de dar movilidad gratuita para servicios de recreación, especialmente para los niños.

#### -Control y fiscalización municipal

Asegurar que las unidades y líneas que sigan en manos del capital privado, se ajusten a los lineamientos de planificación del transporte urbano, realizando las municipalidades una eficaz regulación y control, especialmente sobre frecuencias, rutas y horarios de atención.

-Reconocimiento de los derechos laborales (estabilidad, salarios justos, beneficios sociales) de los trabajadores del sector privado de transporte.

Las ganancias cada vez más importantes que obtienen los propietarios de microbuses -muchos de ellos no choferes- se apoya en las deficientes condiciones laborales en que se encuentran tanto los choferes no propietarios ('palancas') como los cobradores.

Un sistema adecuado de transporte en la ciudad no puede funcionar con trabajadores mal remunerados y sin estabilidad. Por lo que hay que tomar conjuntamente medidas en una y otra dirección.

El fomento de organizaciones sindicales de los trabajadores del sector puede conjugar la lucha por sus derechos con propuestas de mejoramiento del servicio en un aspecto tan crucial como el de las unidades de transporte privado.

Cabe estudiar la posibilidad de exigir a las grandes empresas industriales que se encarguen del transporte de sus empleados o apoyen indirectamente, con aportes, parte de los costos del sector.

Debe procurarse abaratar el costo de pasaje por conexiones o viajes retenidos en un mismo distrito y atender a que se respeten las disposiciones que establecen el pasaje obrero.

#### D. PROBLEMA DEL AGUA

##### -Evitar la discriminación existente en cuanto a niveles de consumo y precios

Los pobladores de barriadas pagan más por el agua, por tener que asumir los costos de la instalación de redes troncales, o abonar sumas varias veces por encima del precio ordinario por galón, cuando éste es transportado por camiones cisterna. Ello a pesar que sus recursos económicos son menores, y su consumo bajo.

Cambiar esta situación requiere, entre otras medidas, la aplicación de una tarifa diferencial y progresiva recargando los niveles -

/ más altos...

mas altos de consumo, y con ello crear un fondo con el cual financiar la instalación de redes troncales en asentamientos populares urbanos.

Como política general, que ataque de raíz el problema, hay - que sostener el principio que los costos de instalación de servicios en los lotes en barriadas tiene que ser asumido por el Estado, ya que los pobladores no están en condiciones de solventarlos y - cuando lo hacen emplean recursos necesarios para su subsistencia o, en el mejor de los casos, sacrifican otras necesidades como el acondicionamiento de su vivienda.

Mientras ello no ocurra, es urgente cambiar el actual sistema de comercialización del agua por camiones cisterna, creando una flota municipal que puede, en lo inmediato, rebajar sustancialmente el costo y garantizar adecuadas condiciones de saneamiento.

-Aumentar sustancialmente la dotación de recursos destinados a la provisión de servicio de agua.

Las Naciones Unidas han recomendado para esta década, para los países en vías de desarrollo, un esfuerzo económico especial, para la provisión de agua potable en el medio urbano y rural.

En este sentido, debe cumplirse en el plazo previsto de 1986 el trasvase del río Mantaro, estudiando además la posibilidad de priorizar en el conjunto de obras necesarias el represamiento del Rímac, - que permita controlar su crecimiento y decrecimiento y el pleno aprovechamiento de su caudal con el efecto consiguiente de implementar, antes de ese año, un mayor consumo.

En lo inmediato es indispensable la ampliación de la planta represadora de La Atarjea comprendiendo además la extensión de redes troncales para barriadas que carecen de agua, no obstante la cercanía de algunas de ellas a la mencionada planta.

Debe además -como medida de emergencia- ante la grave situación de carencia de agua potable suficiente para la población de Lima Metropolitana, continuarse con la perforación de nuevos pozos.

Este conjunto de medidas tiene que aplicarse con una adecuada política de saneamiento que evite la contaminación, y con estudios rigurosos acerca de las fugas de agua lo cual encarece el servicio y probablemente responde, en algunos casos, a conexiones clandestinas de grandes empresas.

E. INTERVENCION DE LAS ASOCIACIONES DE POBLADORES EN PROBLEMAS QUE LES AFECTAN, ASIGNANDOLE REPRESENTACION EN LOS ORGANISMOS COMPETENTES O CREANDO OTROS NUEVOS DE CONCERTACION SOCIAL.

Los pobladores han procurado resolver, sacando el máximo provecho de los escasos recursos disponibles, los problemas relacionados con vivienda, salud, educación y servicios básicos. Ello ha encontrado obstáculos insalvables en la prescindencia del Estado en la materia. Las organizaciones de pobladores han demostrado conocer con precisión cuáles son sus necesidades prioritarias y sus opciones en este sentido, que no siempre han coincidido con los planes o instrumentos de acción de los organismos oficiales.

No puede implementarse una política alternativa urbana que mejore realmente la calidad de vida sin una discusión lo más amplia posible en niveles de participación y democrática en su procesamiento.

Ello pasa por una distribución de recursos hacia las municipalidades que contemple la situación de los distritos de población con menores ingresos y el afianzamiento tanto del poder local como de las organi-zaciones de pobladores.

7.3. Lima es una ciudad de desencuentros. Los nacidos limeños evocan en su música calles que han cambiado, caminos que no existen, un pasado de relaciones coloquiales y ceremonias precisas. No importa que esto se deba a la vivencia de tal o cual autor o intérprete; tampoco si lo evocado ha existido alguna vez. Confundidos la realidad con los sueños ambos hacen que sientan de ese modo la ciudad en que -viven.

Para el provinciano la capital nunca los ha recibido del todo. En arenales y callejones los tonos de la sierra y de la selva se han apagado hasta en las vestimentas. Sin embargo, sus expresiones artísticas también son de ausencia, no sólo de cielos y paisajes perdidos y amigos lejanos sino de lo que aquí esperaban y no fue.

Para un reducido sector abierto sin restricciones al consumo esto es marginal, hay estilos intercambiables, lugares exclusivos, modos de dejar de lado la ciudad en que habitan o pensarla de modo distinto. Para la inmensa mayoría de limeños, de provincianos ahora limeños también, de una manera u otra la nostalgia y el desajuste con lo real refiere a una comunidad perdida. Reconstituirla puede ser una utopía. Pero una ciudad más justa puede acercarse un poco a ella o en todo caso hacer ese sentimiento menos apremiante y angustioso.

the first of these is the fact that the  
the second is the fact that the  
the third is the fact that the

the fourth is the fact that the  
the fifth is the fact that the  
the sixth is the fact that the  
the seventh is the fact that the  
the eighth is the fact that the

the ninth is the fact that the  
the tenth is the fact that the

the eleventh is the fact that the  
the twelfth is the fact that the

the thirteenth is the fact that the  
the fourteenth is the fact that the

the fifteenth is the fact that the  
the sixteenth is the fact that the

the seventeenth is the fact that the  
the eighteenth is the fact that the

the nineteenth is the fact that the  
the twentieth is the fact that the

the twenty-first is the fact that the  
the twenty-second is the fact that the



ANEXO 1

OPINIONES Y OBSERVACIONES DE  
DIRIGENTES BARRIALES DE LIMA



PARTICIPANTES

VICTOR ABREGU : Secretario General de la FEDEJUP y  
Secretario de Prensa de la CGPP, VI zona  
El Agustino.

CEFERINO AREVALO : CONAPJUP , Comas.

LUIS BUSTILLOS : CONAPJUP, Comas.

TARSILIO CASTRO : CONAPJUP, Comas.

LUIS CRUZ : Concejal de San Juan de Lurigancho, U.P.  
Caja de Agua.

ESTER MORENO : Concejal de Independencia, 2º sector  
El Armitaño.

AMANDA SUAREZ : Dirigente del Pueblo Joven Villa Señor de los  
Milagros.

JOSE TAVARA : Alcalde de Carabayllo y  
Secretario de cultura de la FEDEPJUP, P.J.  
El Progreso.

GLORIA VASQUEZ : Dirigente del Pueblo Joven Fundo Márquez

EQUIPO URBANO DE DESCO.

FEDEPJUP : Federación Departamental de Pueblos Jóvenes  
y Urbanizaciones Populares de Lima y Callao.

CGPP : Confederación General de Pobladores del Perú.

CONAPJUP : Confederación Nacional de Pueblos Jóvenes y  
Urbanizaciones Populares.

El propósito de la reunión del equipo urbano de DESCO, con dirigentes barriales ha sido la discusión de un documento que sobre políticas alternativas de desarrollo del hábitat urbano, había elaborado la institución. Se esperaba con ello recoger sugerencias y atender a posibles observaciones a la propuesta realizada sobre el uso del suelo urbano, acción del capital inmobiliario, vivienda, sistema financiero, transporte y servicios básicos. Pero, más allá de la consideración general de esos puntos, atender a problemas más específicos que no hubieran sido suficientemente considerados y además la mejor definición de las obligaciones del gobierno y de sus municipalidades así como las modalidades organizativas y de incidencia de las organizaciones de pobladores y vecinales. Naturalmente, por la procedencia y responsabilidad de los participantes, la discusión se centró en las sugerencias que tenían que ver más directamente con los pueblos jóvenes.

En lo relacionado con suelo urbano, y vivienda se señaló que las disposiciones legales y las reglamentaciones en materia de construcción, autoavalúo y arbitrios no consideraban las particularidades de los pueblos jóvenes en cuanto a posibilidades económicas de sus habitantes y de formas de resolución de su problema habitacional, lo que generaba o reforzaba efectos discriminatorios.

En el caso del Reglamento Nacional de Construcciones, esta discriminación surge de que éste sea general, y en consecuencia no atiende a las diferentes condiciones en que se accedió a la vivienda en zonas residenciales y barriadas. Problemas como entre otros, una mejor distribución de las viviendas en los asentamientos populares urbano y una adecuada ventilación requiere una revisión y rectifica-

ción de las disposiciones existentes.

En materia de autoavalúo de la vivienda, la evolución de las disposiciones se orientan a hacer cada vez más gravosa la situación de los pobladores. En sus inicios, en 1968, la tasa se comenzaba a aplicar solo después de los 500,000 soles del valor que se reconocía a la vivienda. En un mismo año, 1977 en primer instancia se disminuye el valor de la base no imponible y posteriormente se elimina esta exoneración. Si se hiciera un seguimiento por tipo de vivienda, comparando lo que se pagaba antes de las referidas modificaciones y en la actualidad se encontraría una mejor situación relativa de las zonas residenciales frente a las populares. Una posible alternativa que asegure una exoneración a los sectores más necesitados debiera ser estudiado, a nivel parlamentario o de una comisión oficial.

Un proceso, en términos similares al del autoavalúo se ha dado en relación a los arbitrios. La Ley 13517 establecía en 1961 exoneraciones impositivas y beneficios sociales para las barriadas, con la finalidad de propender a su desarrollo. Sin embargo, disposiciones posteriores fijan diversos gravámenes a los pobladores, con criterios que tienden a asimilarse con las aplicadas a urbanizaciones de sectores medios y altos. Con el agravante que <sup>la</sup> inversión que se realiza en los pueblos jóvenes, por parte de los vecinos y sin apoyo estatal, en la construcción de servicios de agua y desagüe y otros, no solamente no son compensados, sino que la valorización que resulta de estas obras es tomada en cuenta a efectos del cálculo de los impuestos a pagarse.

Fue señalado por diversas exposiciones, la coincidencia con los lineamientos del documento presentado por DESCO en materia de uso del suelo urbano. En ese contexto, se enfatizó la importancia de una intervención más efectiva de las organizaciones de pobladores verdaderamente representativos en la lotización de los terrenos. Y esto, no solamente porque ellas han mostrado ser las más competentes para evaluar las distintas necesidades de los vecinos, hacer las adjudicaciones más adecuadas y gestionar su regularización, sino para evitar que surjan dirigencias manipuladoras que enajenen tierras eriazas de dominio público.

A estas organizaciones de pobladores les corresponde también actuar en las tierras donde pueda extenderse la barriada, para localizar allí a sus excedentes de población, en los casos en que ello es posible.

En lo relativo a construcción, sin perjuicio de la coincidencia con las soluciones propuestas a mediano y largo plazo, se consideró que la acción inmediata debe orientarse en dos direcciones, la regulación de los precios de materiales de construcción y la simplificación de los requisitos exigidos en los pueblos jóvenes para la obtención de la declaración de fábrica. Sobre el primer punto, se señala la influencia decisiva que tienen las empresas constructoras y urbanizadoras en la Comisión Reguladora de Precios de Materiales de Construcción (CREPCO). Por no estar representadas las organizaciones barriales ellas no controlan los criterios con que esos precios se fijan, y en este sentido pasa a ser una importante reivindicación la exigencia de su participación en ese organismo.

En lo que tiene que ver con la Declaración de Fábrica, requisito exigido por la legislación para la titulación de las construcciones se entiende necesario su ampliación para beneficiar a los pueblos jóvenes, de modo que estos puedan obtenerla por una suma mínima y mediante un trámite sin complicaciones innecesarias.

Sobre lo que tiene que ver con la resolución de servicios básicos en pueblos jóvenes, especialmente transporte y agua, se intercambiaron diversos puntos de vista acerca de la intervención en la gestión por parte de las asociaciones de pobladores. Algunos expositores señalaron que era necesario que éstos se organizaran empresarialmente para asumir una alternativa de control del servicio a, aún en algunos casos de administrarlo directamente. De este modo, los pobladores estarían en condiciones de implementar una política alternativa diferente a la propugnada por el Estado.

Otros, en cambio, señalaron que el inconveniente de esta posición radica en que acompaña de cierto modo la lógica del Estado de desinteresarse, en cuanto le sea posible, de las necesidades de los asentamientos populares urbanos, especialmente en materia de vivienda, educación, agua y desagüe y transporte. Por lo que lo aconsejable no es fortalecer modalidades empresariales, sino movilizarse para exigir a las autoridades nacionales y municipalidades el cumplimiento de sus obligaciones con los asentamientos populares urbanos.

En lo específicamente referido a transporte se coincidió en la necesidad de la concertación provincial en determinados aspectos de su administración y en la fiscalización del servicio a todos

los niveles, especialmente consejos municipales y organizaciones vecinales. Elló podría evitar, aún a corto plazo, algunas irracionalesidades tales como el hecho que el servicio interno que se presta en las barriadas, con recorridos de reducida extensión, tenga el mismo precio que pasaje ordinario. Un adecuado control aseguraría además que se cumplan disposiciones frecuentemente transgredidas por los transportistas como recoger escolares, o el respeto a los paraderos establecidos. Se consideró interesante estudiar la viabilidad de que los comités de microbuses compartieran de algún modo con la población de las barriadas, las sobreganancias que resultan de la extensión de líneas a nuevas zonas de éstas. En este orden de cosas se consideró positiva una experiencia realizada en El Agustino cuatro años atrás por el cual el apoyo de los vecinos para que la empresa transportista obtuviera el permiso requerido del Ministerio de Transporte, se condicionó a la realización de un convenio por el cual aquella debía transportar niños cada cierto tiempo, a parques y otros lugares de recreación.

Finalmente, fue preocupación de los participantes considerar cuáles son las formas y niveles organizativos adecuados para darles una mayor eficacia a las asociaciones de pobladores. Algunos expositores remarcaron la necesidad de trabajar a nivel de organizaciones territoriales y funcionales, (dentro de estas últimas encuadrando entre otras las femeninas) sin perjuicio de coordinarlas adecuadamente. Otros participantes señalaron que no entendían como el eje del problema la diferenciación entre organizaciones territoriales y funcionales, sino que debía tratarse sobre todo de fortalecer los comités vecinales. Especialmente porque tanto desde el punto de vista legal



como a través de la política de Cooperación Pppular, se buscaba hacerles perder influencia. En destro de -stos comités y no disociadas que hay que plantear las responsabilidades de la mujer. Ella debe acompañar las tareas generales de movilización y gestiones ante los organismos oficiales que corresponsan, y al mismo tiempo a través de Secretarías femeninas, asumir la defensa de sus propios derechos, desconocidos tanto en sus centros de trabajo, como a veces también en sus hogares.

Se constató un acuerdo general en los participantes acerca de la necesidad de acrecentar la capacidad fiscalizadora de las organizaciones de pobladores en los Concejos Municipales y en organismos estatales como ESAL, ELECTROLIMA, Banco de Materiales y FONAVI, en todo aquello que concierna a los Pueblos Jóvenes. Para ello es imprescindible avanzar en la consolidación de la Unidad de las asociaciones de pobladores verdaderamente representativas, así como su vertebración con el conjunto del movimiento popular y especialmente con la Confederación General de Trabajadores del Perú.

Se señaló finalmente la necesidad de nuevas reuniones generales de este tipo para seguir tratando estos temas, pues de ningún modo se había agotado el debate y el análisis del habitat urbano.



ANEXO 2

LA EXPERIENCIA DE VILLA EL SALVADOR  
LIMA



En 1971 se relocaliza a invasores de terrenos en los arenales de la Tablada de Lurín. A este asentamiento se le llama desde entonces Villa El Salvador. A partir de 1973 se intenta realizar allí una ambiciosa experiencia social de autogestión en cuanto a gobierno local, generación de fuentes de trabajo mediante empresas comunales, y hasta mecanismos de autofinanciamiento. En 1976 el proyecto fue desactivado por el Estado.

Es simplista afirmar tanto que Villa El Salvador es una barriada más entre otras de Lima, como pensar que aún en la época que recibió el decidido apoyo gubernamental, podía lograr el conjunto de objetivos propuestos.

Conviene hacer un sumario examen de sus aportes y limitaciones por los elementos que de ello resultan para delinear una política adecuada en relación a los asentamientos populares urbanos.

1. VILLA EL SALVADOR, LO PROYECTADO Y LO EXISTENTE

A partir de julio de 1973 se proyecta para Villa El Salvador, asentamiento urbano popular de aproximadamente 150 mil habitantes ubicado al sur de Lima, un modelo de organización social y económico que cuestionaban algunos de los supuestos de las políticas hasta entonces aplicadas. La discusión se refería al contenido mismo de las reivindicaciones de los pobladores. Se entendía que la demanda de servicios y entrega de títulos de propiedad recurriendo al asistencialismo del Estado, situaba la problemática en la esfera del consumo, cuando lo crucial era la producción. Si no se tomaba en cuenta este hecho, se generaban nuevas obligaciones económicas sin una base que permitiese afrontar establemente dichas cargas. Se proponía en cambio un conjunto de empresas productivas, de comercialización o servicios, en que los medios de producción estuvieran en manos de los trabajadores, generadores de mayores empleos y mejores salarios y sentar así las bases para nuevas relaciones de poder con efectos difusores al conjunto de la sociedad.

Al mismo tiempo se preveía la instalación de un parque industrial que evitara el traslado de la mayoría de los pobladores al centro de la ciudad y le confiriera así a Villa El Salvador

una dinámica autónoma y autosuficiente. En lo político se pensaba en una organización vecinal promovida incluso a nivel de manzanas, redefiniendo las responsabilidades tradicionales, asumiendo los vecinos tareas en lo político, educativo y los servicios y con ello crear, un poder local en nuevos términos, más extendido en sus atribuciones y participación social. Ello evitaría el aislamiento entre los pobladores una vez satisfechas sus necesidades básicas ya que la propia organización proyectada lleva naturalmente a un esquema solidario en las relaciones sociales. Todo ello conducía al propósito final de construir una ciudad autogestionaria.

A ocho años de impulsado este proyecto y diez desde que las primeras familias fueron trasladadas al arenal, ya se está en condiciones de realizar un balance. A nivel descriptivo éste es relativamente simple. Se trataría de enumerar las reducidas empresas comunales existentes; los equipamientos previstos y los efectivamente instalados; el proceso que lleva a la instalación de los servicios de luz y agua y desagüe; la no existencia a la fecha de ninguna industria en la zona que se ha destinado para ellas y lo que finalmente queda de la asociación de pobladores a la que originariamente se había atribuido vastas y complejas tareas.

Es, en cambio, un corte en cierto modo arbitrario de la realidad a estudiar, separar el proceso político y social por el que la experiencia fue desactivada en sus principales lineamientos, de las limitaciones inherentes al proyecto mismo.

Aún así, un esfuerzo en tal sentido podría ser útil por los problemas que involucra, tales como la viabilidad de las pequeñas empresas comunales, la posibilidad de una administración económica autónoma con control de la organización de pobladores, las perspectivas de descentralización de la metrópoli creando polos de desarrollo en sus espacios aledaños, y los alcances en que se puede evitar la excesiva intermediación creando otros mecanismos de comercialización, de todo lo cual lo ocurrido en Villa El Salvador permite aventurar algunas reflexiones, si bien no respuestas definitivas.

## 2. LAS CONDICIONES EN QUE SE PROMUEVE EL MODELO

Se ha señalado en diversos estudios e informes que desde sus orígenes Villa El Salvador supone un cambio en la política del Estado en relación a los asentamientos populares urbanos. Conviene relativizar este supuesto. La afirmación parte de la constatación que por primera vez se reubica masivamente a invasores de terrenos -los de Pamplona Alta en 1971- en una zona previamente lotizada por el Estado. Ello es una opción diferente a la represión, o el reconocimiento de los hechos consumados luego de enfrentamientos o negociaciones, o al traslado improvisado y parcial de parte de los pobladores. Pero ello no implica de manera alguna un proyecto implementado desde sus orígenes, ni siquiera en sus lineamientos generales. Es cierto que el asentamiento se localiza en zonas previstas para la expansión urbana, pero el traslado concreto de los pobladores no responde a una planificación previa en términos de un proyecto



global. Basta tener en cuenta que se van desarrollando, al mismo tiempo, el conflicto urbano a raíz de la invasión y el acondicionamiento apresurado de la Tablada de Lurín.

Villa El Salvador surge como una decisión política en el marco de un conflicto entre el entonces Ministro del Interior y el Obispo Auxiliar de Lima que apoya a los pobladores y recibe el respaldo institucional de la Iglesia, lo que finalmente obliga al primero a renunciar. Todo el desarrollo de la experiencia se dará en el contexto de la definición de la correlación de fuerzas políticas al interior del propio gobierno y frente a la oposición. En relación a Villa El Salvador se entrecruzan entonces diversos proyectos que valoraban de distinto modo el alcance de la experiencia. Desde quienes no lo separaban de las políticas generales a seguir en los -desde entonces- llamados Pueblos Jóvenes, resolviendo a lo sumo de modo más eficaz la provisión de servicios básicos; hasta quienes eran proclives a impulsar un modelo de participación que sirviera de apoyo político y "laboratorio social" (tal el término que se utilizaba en algunos documentos oficiales en 1973). En esto estaban en juego las posibilidades de incidencia del entonces recientemente creado Sistema Nacional de Apoyo a la Movilización Social (SINAMOS) donde había sectores que propugnaban el logro de estos objetivos, no ya meramente a nivel barrial sino nacional.

Por lo expresado, existe un primer desfase entre las condiciones de nacimiento de Villa El Salvador y el proyecto urbano

implementado después. De hecho, de mayo de 1971 a mediados de 1973 las preocupaciones centrales estarán vinculadas exclusivamente con la consolidación del asentamiento, la llegada de familias (en 1973 ya se superan los cien mil habitantes), el problema de la vivienda y las primeras reclamaciones por servicios de luz, agua y centros educativos. Ello a su vez trae como consecuencia que el modelo autogestionario se vaya definiendo, precisando o modificando en sus alcances, en la marcha de los acontecimientos. Juegan aquí tanto ideas de organización vecinal y empresarial fundamentadas con especial detenimiento -pero sin precedentes- como *improvisaciones* que debían realizarse por las exigencias de la propia dinámica barrial.

Estas contradicciones se expresan a otro nivel en la percepción que los pobladores tienen de su propia situación y en su nivel de expectativas. Así, en un documento de SINAMOS de noviembre de 1973 se señala el cuestionamiento a nivel de dirigentes de "la titulación individual por considerarlo un - vehículo de desmovilización y de desarrollo de actitudes individualistas en la población" y se entiende que la vivienda se ubica en un segundo plano "priorizando la creación de empresas productivas como único medio de elevar su nivel socio-económico" y que "los programas de vivienda aislados (aún por autoconstrucción) son negativos porque generan élites privilegiadas que una vez alcanzado su objetivo de vivienda no se interesan en la participación comunitaria además que distraen recursos que podrían ser destinados a inversiones reproductivas". Sin embargo la titulación es sentida como una necesidad aún hoy por los po-

bladores (a la fecha ella se ha realizado sólo para el Primer Sector de los cuatro que componen Villa El Salvador) y en general los vecinos han llegado gradualmente a tener una casa habitación de material noble priorizando esa inversión y recurriendo a sus propios medios económicos.

Un informe del propio SINAMOS de julio de 1974 estima que sólo el 5% de la población comprendía el modelo económico social que se procuraba implementar. Resulta difícil ponderar, a medida que las preocupaciones centrales giren en torno a la resolución de servicios básicos, hasta qué punto este estrechamiento de contenido de la reivindicación urbana, si se le contrasta con lo proyectado, es atribuible al progresivo desinterés del gobierno, ya que para los propios pobladores se trataba de un asentamiento urbano estrictamente ligado a sus necesidades de habitación. Partiendo en su mayoría de la comprobación que sus oportunidades laborales seguían estando en el casco urbano de Lima, parece indudable que ambos factores intervienen. En todo caso puede considerarse que la difusión propagandística oficial acerca de Villa El Salvador genera expectativas en los pobladores, no siempre bien precisadas, pero tendientes más bien a la mejora de su calidad de vida mediante la consolidación barrial.

### 3. LA ORGANIZACION COMUNAL INTENTADA

Estas observaciones acerca de las condiciones de nacimiento e implementación del proyecto, permite situar en sus adecua-

dos términos, el estudio de las diversas formas de organización comunal intentadas.

En julio de 1973, en la Primera Convención de Pobladores de Villa El Salvador se comienza a promover el modelo cuyos propósitos generales se han expuesto. Para ello era necesario hacer corresponder las necesidades de autogobierno local con la de una organización de vecinos establecida sobre bases nuevas. Así desde el nivel de manzanas pasando por instancias de decisión en grupos residenciales, asambleas de delegados y consejo ejecutivo se asumían responsabilidades relativas a la definida como área económica comprendiendo producción, comercialización y servicios y la considerada como área social que tenía que ver con la educación, salud y previsión social.

A nivel de producción, se proponían empresas comunales con el objeto de satisfacer tanto las necesidades locales como de fuera de la comunidad y talleres que funcionarían en los domicilios. Sin embargo, no hay una precisión acerca de las direcciones de trabajo en uno u otro campo. Los servicios comprendían un conjunto de atribuciones: desde el alumbrado, agua y desague, hasta la planificación e implementación de diferentes tipos de transporte. Desde la enunciación misma de propósitos no pareciera que hubiera una idea clara de los medios disponibles por la comunidad para resolver este problema. Siendo así, no es de extrañar que como se verá, esto derive a breve plazo en una demanda hacia el Estado de modo semejante a otras barriadas, pero probablemente con mejores condiciones de negociación.

Más allá de la no viabilidad de muchos de los proyectos propuestos, el movimiento de pobladores por la propia dinámica del proceso, adquiere cierta organicidad y capacidad de presión. Las responsabilidades a nivel de comercialización se vinculan al abaratamiento en la adquisición de mercancías evitando la intermediación y priorizando entre los proveedores a las cooperativas.

El área social se encargaría de resolver las necesidades educativas y de salud y previsión social sin que se establezca específicamente en qué condiciones se daría la relación con el Estado que aparece como indispensable para la dotación del equipamiento y personal necesario. Además se considera el funcionamiento de una unidad económica financiera que impulsaría la creación de una Caja Comunal, de modo que el ahorro de los pobladores se vertiera al desarrollo de las empresas comunales y evitara la dependencia con el circuito financiero bancario. Y finalmente se prevé una comisión de planificación encargada de organizar a largo plazo el conjunto de actividades de la comunidad con criterios acordes y coordinados con los de la planificación a nivel nacional.

Al año de enunciados estos propósitos, los documentos oficiales no van más allá en la consideración concreta de tres empresas productivas comunales relacionadas con la industria avícola o de derivados de cerdo, y a nivel de servicios una dedicada a la provisión de "kerosene" mediante grifos y a implementar

un sistema de transportes que solucionara la insuficiencia de unidades disponibles en relación a la población del asentamiento. Y a nivel financiero el impulso de la Caja Comunal.

Un seguimiento hasta la fecha de este informe de la discusión de las organizaciones vecinales acerca del funcionamiento de las unidades autogestionarias, se limita a considerar los problemas de unas pocas empresas, el grifo comunal, la panadería, el taller de carpintería metálica y la bloquetera de cemento. Repercutiendo sobre las posibilidades de desarrollo de cada una de estas actividades las vicisitudes por las que pasa la Caja Comunal, se convierte en los últimos años en tema de debate principal en el plano interno de la organización vecinal al mismo tiempo que en general cobran mayor gravitación las demandas ante el Estado.

El alcance de la experiencia autogestionaria de Villa El Salvador pareciera quedar limitado a este conjunto de experiencias. Sus problemas, como se procurará ver, no se asocian significativamente con la resolución de la articulación empleo y residencia y la descentralización metropolitana. Mas bien, con algunas particularidades, expresa la situación de las pequeñas empresas cooperativas en barriadas en el marco del conjunto de la economía urbana. Lo que no le quita importancia al tema sino más bien lo sitúa a nivel distinto.

#### 4. LOS LIMITES DE DESENVOLVIMIENTO DE LAS EMPRESAS COMUNALES

Se ha señalado frecuentemente que el problema de la pequeña empresa en asentamientos populares urbanos tiene que ver con las

dificultades, a menudo insalvables, de competencia en razón del costo de los insumos y el nivel de tecnología que incide sobre su productividad. Ello ciertamente está entre las razones básicas que han gravitado en la suerte que han corrido las empresas comunales en Villa El Salvador pero no es, necesariamente en todos los casos, la causa exclusiva. No puede descartarse a priori las posibilidades de dinamismo de alguna de ellas, por lo menos dentro de ciertos límites, de haberse resuelto adecuadamente algunos problemas de gestión y a nivel más global, de haberse avanzado en la adecuada integración de la unidad en un mercado que le hubiera dado cierta factibilidad a sus operaciones.

Hay casos en que se presenta con nitidez el ya mencionado problema de costos. Esta es, por ejemplo, la situación que ha enfrentado la fábrica de vidrios soplados que funciona actualmente en Villa El Salvador con un reducido número de operarios. La diferencia tecnológica en este caso, se traduce entre la utilización por la gran industria de compresores de aire y la realización de esta misma tarea de modo artesanal. Esto hace imposible competir en precios, pese a que se procura reducirlos a diferentes niveles: la supresión de gastos que no se ligen directamente al proceso productivo, la reducción de remuneraciones y del reparto de utilidades y lo reducido y localizado del mercado que ahorra gastos de operación. Pero esto último, si bien en primera instancia permite la continuación de la empresa, a la larga compromete sus posibilidades de subsistencia. La empresa ha tenido que cerrar en algunos períodos por no exis

tir salida a la producción y las posibilidades de estabilizarse han estado siempre en cuestión.

Podría pensarse que estos problemas que afectan la producción no necesariamente debieran suscitarse cuando se trata de actividades que tienen que ver con la comercialización. En tal sentido es ilustrativa la experiencia de los grifos de "kerosene" administrado por la CUAVES (Comunidad Urbana Autogestionaria de Villa El Salvador) planificados desde 1974 y que aún hoy, a siete años de puestos en marcha, siguen siendo punto de discusión entre los pobladores por la calidad del servicio que prestan. En este caso había un estudio previo, que analizaba los canales de distribución del producto que existían anteriormente, ya sea a través de camiones tanques que abastecían directamente a las tiendas o mediante grifos, auxiliados por triciclos, que lo distribuían a domicilio. Se entendía que ambos sistemas elevaban el precio, impedía controlarlo y afectaban su disponibilidad. No obstante ello, la implantación de ocho grifos administrados por la comunidad no ha conseguido rebajar el costo y en la medida que no se le da apoyo técnico y administrativo, la experiencia se encuentra frente a dificultades de gestión.

Esto deriva en que se presenten problemas de endeudamiento con PETROPERU y se recurra al sistema de concesionarios. Esta práctica desvirtúa los principios que deberían inspirar las empresas comunales. Porque no ya solamente en los precios sino en las relaciones de trabajo se reproducen condiciones de dependencia y baja remuneración existentes en las empresas privadas



que es precisamente lo que se trataba de evitar.

Por otro lado el retorno a la administración comunal una vez recurrido a este sistema, plantea severas dificultades. Ello se agrava cuando se da en un contexto político y organizativo que no estimule esa experiencia. Cuando en diciembre de 1979 la CUAVES -vencido el contrato con el concesionario- toma nuevamente los grifos a su cargo, ya el gobierno desde varios años atrás estaba desinteresado en el modelo autogestionario, había decrecido el nivel de expectativa de los pobladores y esta actividad operaba aisladamente en un marco de consolidación barrial en donde predominaban comercios y servicios explotados privadamente. Todo ello extrema un problema presente en otras empresas comunales, el destino de las utilidades y los criterios de deslinde y distribución, entre fondos para el apoyo de otras actividades, el afianzamiento de la propia empresa o el aumento de salarios o beneficios de los trabajadores de ella. Debilitado el impulso inicial de la experiencia y fracasados los intentos de cristalización administrativa y financiera, es difícil evaluar cuál sería la mejor política a seguir a este respecto.

Para el caso de los grifos de "kerosene" se había realizado un estudio previo de factibilidad, aunque superficial. Otras empresas en cambio se promueven sin que fueran perceptibles las ventajas en cuanto a precio y empleo a generarse. Esta ha sido, por ejemplo, la situación de la farmacia comunal. Dependiente el sector de las condiciones de comercialización impuesta por

los laboratorios, no podía prestar un servicio diferenciado ten diente al abaratamiento de los medicamentos. Como consecuencia de este error básico en el planteamiento, esta empresa comunal ha dejado de funcionar.

En otros casos, como la bloquetera de cemento, aún cuando se contara con apoyo inicial que permitió dotarla de una infraestructura adecuada, y además de la posibilidad de un cierto de sarrollo, dado que seguramente existía un mercado para sus productos entre los vecinos por la orientación de éstos hacia la auto-construcción, no llegó a operar.

Probablemente aquí se hubiera requerido de asistencia técnica continuada, por lo menos en la primera etapa que se extendiera desde la puesta en marcha de la unidad productiva misma, a la difusión entre los pobladores de las ventajas relativas en cuanto a precios de los bloques de cemento -po lo menos en años anteriores- y el asesoramiento en la utilización de este material en la construcción misma.

Hay entonces problemas generales en las empresas comunales, que como se señaló tienen rasgos comunes con la de pequeños talleres en barriadas; en los que inciden particularmente dificultades de gestión; pero influye además en la dinámica del conjunto la imposibilidad de articular el circuito financiero comunal previsto, con el productivo. Ello remite al proceso ocurrido con la Caja Comunal.

## 5. LOS PROBLEMAS DE AUTOFINANCIAMIENTO

Dos son los inconvenientes que tiene desde sus orígenes el autofinanciamiento en asentamientos populares, aún cuando ellos no sean la fuente exclusiva de recursos. Ellos son, la reducida capacidad de ahorro de los pobladores y la distracción de fondos hacia destinos distintos a la promoción de empresas comunales de producción y servicios.

Lo primero hace irrealistas los objetivos de marginarlo del sistema bancario, de modo de no financiar proyectos fuera de la comunidad y apoyar a las empresas de propiedad social. En todo caso, no puede funcionar con los mismos alcances que una Caja de Ahorros de sectores medios. El afianzamiento de las unidades productivas estará supeditado siempre -prioritariamente- al apoyo prestado por el Estado. Sólo en el hipotético caso que estas empresas empiecen a producir de modo generalizado sus propias utilidades -lo que es bastante discutible por las razones anotadas, demoraría muchos años su consolidación y requeriría condiciones políticas y sociales diferentes que en general y para Villa El Salvador no llegaron a plasmarse- este tipo de institución tendría algunas condiciones para subsistir.

Además, como ha ocurrido en general en las barriadas, los pobladores deben pagar no ya por los servicios de luz, agua y desague sino por la instalación de las redes necesarias. Ello

se exige aunque valorice terrenos adyacentes al asentamiento, comercializado por las urbanizadoras con destino a sectores que integran el mercado solvente de vivienda y que usufructúan sin costos especiales estas habilitaciones. La política del Estado se ha mantenido sin variantes aún con respecto a Villa El Salvador donde como se ha explicado se le dio en un determinado período un tratamiento especial. Esto afecta definitivamente las posibilidades de implementar proyectos con los fondos de los propios vecinos, que son requeridos para la satisfacción de estas necesidades e incluso hasta las de educación. Este problema ha sido bien percibido por los propios pobladores. Como indicaba el periódico "Crítica" del Centro de Comunicación Popular de Villa El Salvador en un ejemplar de 1975 . "Los dirigentes de la Comunidad Urbana Autogestionaria presentaron el balance general de la Caja Comunal al 31 de diciembre de 1974. Ha habido un total de depósitos que ascienden a S/. 6'758,442.44. Los mismos dirigentes en su informe señalan que el objetivo central de la Caja Comunal es acumular fondos para las empresas de propiedad social de la comunidad y dicen que con el dinero que se tiene en la actualidad se camina hacia ello. Así lo informaron los distintos diarios de la capital. Sin embargo si observamos qué se va a hacer con la plata tenemos lo siguiente:

- Cerca de 6 millones son para electrificación. De esta manera no se debe contar con ese dinero que ya está ubicado para Electro-Perú.
- Cerca de 100 mil soles son de las distintas asociaciones de familias de los colegios de Villa El Salvador. Tampoco se

puede contar con esa plata que ya tiene su destino.

Otros fondos también están destinados para la pista y la titulación, etc.

La conclusión es que nos queda solamente sesenta mil soles (entre cuentas varias, donaciones, intereses bancarios, cuentas por liquidar) para emplearlos en los proyectos industriales".

Esto significa que la Caja Comunal en los asentamientos populares urbanos afronta dificultades de falta de liquidez que van más allá de una inadecuada gestión administrativa, aunque también se ha dado este hecho. De esto último no es ajena el debilitamiento de la organización vecinal. Los agrupamientos de vecinos previstos a nivel de manzanas y grupos residenciales como base para la Asamblea de Delegados que sería el órgano de más jerarquía y del cual el Consejo Ejecutivo sería simplemente el implementador de sus directivas, no llegó a funcionar en las instancias que suponían una participación más generalizada de los pobladores. Ello afecta tanto los procedimientos democráticos en la toma de decisiones como la influencia de los vecinos en la política de gestión financiera y sus posibilidades de adecuada fiscalización.

Por otra parte, la falta de dinamismo de las empresas de propiedad social en Villa El Salvador hace que ellas no hayan estado en condiciones de aportar al sistema y es difícil que sus utilidades puedan destinarse al pago a los ahorristas. La

deuda de la Caja Comunal con los vecinos, tema recurrente de preocupación de los pobladores sobre todo a partir de 1978, expresa en toda su gravedad una situación cuya explicación es más compleja que un mal manejo de los fondos de la misma.

#### 6. EL PREDOMINIO DE LA REIVINDICACION URBANA SOBRE LAS EXPECTATIVAS DE AUTOGESTION

Por otro lado y por las condiciones que se han expuesto precedentemente, las exigencias de los pobladores se dirigen más acentuadamente a reivindicaciones urbanas que no se apartan en sus lineamientos generales a la de otros asentamientos populares urbanos. Así en abril de 1976 la CUAVES prioriza tres áreas de problemas, el educativo, el servicio de agua y desagüe y el transporte. A pesar de que la organización disponía que hubiera secretarios de educación, incluso a nivel de manzanas, de hecho la comunidad nunca participó de la planificación y el control de esta actividad, que quedó siempre en manos del Ministerio respectivo. Esto pese a que los pobladores llegaron a adquirir un conocimiento bastante preciso acerca de sus necesidades en este campo.

A tres años de promovida la experiencia autogestionaria todavía reclamaban que se le confiriera en los hechos las atribuciones formalmente otorgadas. Asimismo reclamaban la regularización presupuestal de los profesores que hasta entonces trabajan honorariamente; que el Estado afrontara los costos del mobiliario y material didáctico necesario sin carga para los padres de familia y se procediera a la creación de nuevas plazas. En agua

y desagüe exigían la instalación inmediata de redes locales y contratos comunales y no a nivel individual entra ESAL - (Empresa de Saneamiento de Lima) y los grupos residenciales y manzanas, y que se organizara el trabajo de los vecinos para las tareas de ampliación del servicio, descontando el valor de estas en el pago final. En transporte la preocupación se orienta al asfaltado de las principales avenidas de entrada que permita el acceso de ómnibus (aún hasta hoy estas unidades de transporte público sólo llegan a donde comienza el asentamiento y el transporte interno se hace por microbuses) y la rebaja del pasaje de los viajes que se realicen dentro de Villa El Salvador. Claramente se estaba lejos ya de pensar en proyectos, como las propias empresas de transporte comunales, para abaratar costos y generar empleo.

Alguna de estas reivindicaciones fueron obtenidas. Villa El Salvador dispone de servicios de agua y desagüe, como anteriormente habían resuelto el de la luz eléctrica; otras siguen vigentes hasta la fecha como la construcción de nuevos centros de educación, el asfaltado de calles y la mejora en el transporte. Pero es importante tener en cuenta que ellas se han logrado sobre todo por la movilización de sus pobladores, que especialmente a partir de 1976 no difieren de las movilizaciones realizadas por otras barriadas.

7. SITUACION ACTUAL EN VILLA EL SALVADOR Y CONSIDERACIONES FINALES

Pese a todas las limitaciones señaladas del proyecto, Villa El Salvador tiene algunas ventajas con respecto a otras barriadas de Lima Metropolitana. Ciertamente que la instalación en la Tablada de Lurín fue realizada con un amplio margen de improvisación; de todas maneras se hizo una lotización adecuada que permite un trazado regular de unidades habitacionales y espacios de uso común, que no la expone por lo menos a mediano plazo a riesgos de hacinamiento y tugurización. Dispone de luz, agua y desagüe aunque, en algunos sectores se suscitan problemas de abastecimiento de agua en los meses de verano. No se trata en verdad de una concesión del Estado, los pobladores han debido pagar por la instalación de las redes y han desplegado intensas movilizaciones para obtener estos servicios. Pero es probable también que la proyección que en determinado momento se le quiso dar a Villa El Salvador por parte de algunos organismos oficiales, sirvió por lo menos para que los pobladores estuvieran en mejores condiciones de negociación.

Por lo demás, un informe de Sinamos de 1974 estimaba que sólo el 14% de viviendas en ese entonces, estaban construidas con material noble. Aunque no se dispone de estadísticas al respecto, una simple visita a Villa El Salvador indica que esta situación ha mejorado sustancialmente. A esta altura se ha operado un proceso de consolidación barrial con materiales que



productividad y precios con la gran industria, pero también es perceptible dificultades en la gestión -expresada en algunos casos en falta de asistencia técnica- para precisar la factibilidad de la empresa, su mercado potencial y sus perspectivas de desarrollo. Estas dificultades no tendrían que repercutir de la misma manera en las actividades comerciales. Sin embargo algunas de ellas no prestan servicios significativos a la comunidad; en otras no se generan suficientes utilidades y en la mayoría de los casos se presentan problemas en la distribución de utilidades.

El autofinanciamiento comunal, requisito para que sea viable todo el sistema, fracasa en la medida que los fondos son requeridos por servicios que debiera prestar el Estado sin cargo. El escaso ahorro de los pobladores no permite dianmizarlo, se crean dificultades en el manejo de fondos y falta de liquidez y la crisis de las diversas empresas comunales no permite que las reducidas utilidades obtenidas tengan un efecto multiplicador de nuevas actividades.

La organización vecinal no podía asumir los ambiciosos objetivos autogestionarios que en teoría se le habían otorgado. Los secretarios de producción, educación, servicios y comercialización que debían funcionar, incluso a nivel de manzanas, se encuentran con amplias atribuciones formales y desprovistos de tareas concretas a realizar. De todos modos, la CUAVES a nivel más modesto ha tenido mejores posibilidades de conocimiento de sus necesidades si se le compara con otras barriadas y niveles organizativos.

Villa El Salvador no podía ser una experiencia barrial excepcional y además los acontecimientos políticos ocurridos sobre todo a partir de 1976 desactivan buena parte de lo inicialmente propuesto. El funcionamiento general de la economía urbana impone rigurosas coerciones y límites; otra tanto ocurre a otro nivel con la política de promoción estatal que aísla realidades locales. Aún a corto plazo, las determinaciones en torno a la constitución del espacio urbano trastocan proyectos que atienden solamente a campos parciales de problemas.

Estas consideraciones generales no agotan el conjunto de temas que para el caso son importantes estudiar. En el marco de una discusión y toma de decisiones que fueron verdaderamente democráticas; de una política urbana que encare transformaciones estructurales efectivas y no deslinde arbitrariamente tipos de actividades o zonas de acción y que planifique con rigor proyectos factibles en un contexto donde sea posible su extensión, el conocimiento de una experiencia tan rica como la de Villa El Salvador, incluso por los propios límites y obstáculos que ha encontrado, aparece como de indudable utilidad.

Este trabajo se ha apoyado en la investigación de Raúl Guerrero "Villa El Salvador de la reivindicación urbana al modelo ideológico de la ciudad empresa autogestionaria", Pontificia Universidad Católica del Perú 1975.

Ha recurrido como fuentes a diversos documentos oficiales, especialmente informes de SINAMOS de noviembre de 1973 y julio

de 1974.

Se ha realizado además un seguimiento del periódico "Crítica" del Centro de Comunicación Popular de Villa El Salvador que abarca el período de 1975 a la fecha y entrevistado a dirigentes de esa institución.